



Strasbourg, 10/03/09

CAHDI (2009) Inf 9

COMITE DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
(CAHDI)

37e réunion
Strasbourg, 19-20 mars 2009

SUIVI DES TEXTES ISSUS DU SOMMET DU MILLENAIRE
LA MISE EN OEUVRE DE LA RESPONSABILITE DE PROTEGER
RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL DE L'ONU

Document présenté par
le bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques
et Conseiller juridique des Nations Unies

Nations Unies

A/63/677



Assemblée générale

Distr. générale
12 janvier 2009
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session
Points 44 et 107 de l'ordre du jour

Application et suivi intégrés et coordonnés des textes
issus des grandes conférences et réunions au sommet
organisées par les Nations Unies dans les domaines
économique et social et dans les domaines connexes

Suivi des textes issus du Sommet du Millénaire

La mise en œuvre de la responsabilité de protéger

Rapport du secrétaire général

Résumé

Le présent rapport traite de l'un des problèmes cruciaux de notre époque, qui est posé aux paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 : donner une dimension opérationnelle à la responsabilité de protéger (souvent désignée en français par l'abréviation R2P). Les chefs d'État et de gouvernement ont affirmé à l'unanimité lors du Sommet que « [c]'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Ils sont également convenus que la communauté internationale devait aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et à se doter des moyens d'assurer cette protection. Ils ont néanmoins confirmé que, lorsqu'un État « n'assume manifestement pas » la protection de ses populations contre les quatre types spécifiés de crimes et de violations, la communauté internationale était prête à mener « en temps voulu une action collective résolue », par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte des Nations Unies. Comme il est souligné dans le présent rapport, pour dissuader des États ou des groupes d'États de détourner la responsabilité de protéger à des fins inappropriées, le meilleur moyen serait de développer pleinement la stratégie, les normes, les procédures, les instruments et les pratiques de l'Organisation des Nations Unies pour mettre en œuvre cette responsabilité.

Ce mandat et son contexte historique, juridique et politique sont exposés dans la section I du présent rapport.



Il est ensuite esquissé une stratégie fondée sur trois piliers en vue d'exécuter l'ordre du jour fixé par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet, à savoir :

Premier pilier

Les responsabilités de l'État en matière de protection (sect. II)

Deuxième pilier

Assistance internationale et renforcement des capacités (sect. III)

Troisième pilier

Réaction résolue en temps voulu (sect. IV)

La stratégie met l'accent sur la valeur de la prévention et, en cas d'échec de celle-ci, d'une réaction précoce et souple adaptée aux circonstances précises de chaque cas. Il n'y a pas de schéma prédéterminé de passage d'un pilier à l'autre, et aucun n'est censé être plus important qu'un autre. Comme tout autre édifice, la structure de la responsabilité de protéger repose sur l'égalité de chacun de ses piliers quant à leur taille, leur solidité et leur viabilité. Le rapport présente aussi des exemples de politiques et de pratiques qui contribuent, ou pourraient contribuer, à la réalisation des objectifs visés par la responsabilité de protéger au titre de chacun des piliers.

Les perspectives d'avenir sont examinées dans la section V. Au paragraphe 71 en particulier, il est proposé cinq points que l'Assemblée générale souhaitera peut-être prendre en considération dans le cadre du mandat qu'elle a reçu de « poursuivre l'examen » en vertu du paragraphe 139 du Document final du Sommet. Quelques réflexions préliminaires sur l'alerte rapide et l'évaluation, dont la nécessité est visée au paragraphe 138 du Document final, sont présentées dans l'annexe.

Certaines orientations qui ont été proposées lors de la procédure de consultation et qui mériteraient peut-être d'être approfondies au fil du temps par les États Membres figurent en caractères gras; le Secrétaire général n'invite pas l'Assemblée générale à ce stade à prendre de décision précise à leur sujet.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Le mandat et son contexte	3
II. Premier pilier	
Les responsabilités de l'État en matière de protection	10
III. Deuxième pilier	
Assistance internationale et renforcement des capacités	15
IV. Troisième pilier	
Réaction résolue en temps voulu	23
V. Perspectives d'avenir	31
Annexe	
Alerte rapide et évaluation	34

I. Le mandat et son contexte

1. Le mandat envisagé dans le présent rapport découle des trois paragraphes suivants du Document final du Sommet mondial de 2005 :

« 138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide.

139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate.

140. Nous appuyons pleinement la mission du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide. »

L'Assemblée générale a adopté le Document final du Sommet dans sa résolution 60/1. Au paragraphe 4 de sa résolution 1674 (2006) relative à la protection des civils en période de conflit armé, le Conseil de sécurité a réaffirmé les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet relatives à la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité. Au deuxième alinéa du préambule de sa résolution 1706 (2006) relative à la crise au Darfour, le Conseil a rappelé sa précédente réaffirmation de ces dispositions.

2. Fondées sur le droit international en vigueur, convenues au plus haut niveau puis approuvées par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet définissent le cadre officiel dans lequel les États Membres, les accords régionaux, ainsi que le système des Nations Unies et ses partenaires peuvent s'efforcer de donner une existence

doctrinale, politique et institutionnelle à la responsabilité de protéger (souvent désignée en français par l'abréviation R2P). Il convient désormais non pas de réinterpréter ou de renégocier les conclusions du Sommet mondial, mais de trouver les moyens d'appliquer ses décisions d'une manière totalement fidèle et cohérente. Le présent rapport, en proposant quelques réflexions initiales à cet égard, vise à contribuer à un dialogue permanent entre les États Membres, avec l'appui du Secrétariat de l'ONU, sur la responsabilité de protéger.

3. Il faut souligner que les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet sont fermement ancrées dans des principes bien établis de droit international. En vertu du droit international conventionnel et coutumier, les États sont tenus de prévenir et de réprimer le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Le nettoyage ethnique n'est pas en soi un crime en droit international, mais des actes de purification ethnique peuvent constituer l'un des trois autres crimes. La formulation, par le Sommet, de la responsabilité de protéger ne visait nullement à minimiser l'ensemble beaucoup plus large d'obligations résultant du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit pénal international. Il convient aussi de souligner que des actions au titre des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet ne sauraient être entreprises que conformément aux dispositions, objectifs et principes de la Charte des Nations Unies. La responsabilité de protéger ne porte pas atteinte, mais en fait renforce l'obligation juridique imposée aux États Membres de s'abstenir de recourir à la force, si ce n'est en conformité avec les dispositions de la Charte.

4. Le Sommet mondial de 2005 a constitué l'un des plus vastes rassemblements de chefs d'État et de gouvernement jamais organisés. Comme on pouvait s'y attendre, il y a eu d'intenses controverses sur un certain nombre de questions, dont la responsabilité de protéger. Sur quelques points importants, comme le désarmement et la prolifération des armes de destruction massive, il a été impossible de dégager les termes d'un consensus. C'est donc grâce à la détermination et à la clairvoyance des dirigeants mondiaux alors réunis et à leur conscience commune de l'urgence du problème qu'il a été possible de parvenir à un accord sur des dispositions aussi précises concernant la responsabilité de protéger. Leur volonté résolue de passer sur ce sujet des promesses à la pratique témoigne tant des enseignements douloureux de l'histoire que de l'évolution des normes juridiques et des impératifs politiques.

5. Le XX^e siècle a été assombri par l'Holocauste, les champs de la mort du Cambodge, le génocide au Rwanda et les massacres de Srebrenica, les deux derniers sous la surveillance du Conseil de sécurité et des forces de maintien de la paix de l'ONU. Génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité : l'héritage cruel du XX^e siècle témoigne amèrement et sans complaisance de l'incapacité foncière de chaque État de s'acquitter de ses responsabilités les plus élémentaires et impérieuses, ainsi que de l'échec collectif des institutions internationales. Ces événements tragiques ont conduit mon éminent prédécesseur, Kofi Annan, et d'autres dirigeants dans le monde à se demander si l'Organisation des Nations Unies et les autres institutions internationales devaient s'attacher exclusivement à la sécurité des États sans tenir compte de celle des populations vivant sur leur territoire. Ils se sont demandés si la souveraineté, pierre angulaire de l'ère de l'État-nation et de l'ONU elle-même, pouvait servir de paravent derrière lequel il était possible d'infliger en toute impunité des violences

massives aux populations. Quelle était l'ampleur des dommages causés par de telles révélations à la légitimité et la crédibilité de l'Organisation et de ses partenaires, et dans quelle mesure étaient-ils irréparables? Ne pouvait-on trouver dans le nouveau siècle la volonté et la capacité de faire mieux?

6. Avant de répondre, il convient d'observer que les pires tragédies humaines du siècle passé n'ont pas été limitées à une partie du monde. Elles se sont déroulées au Nord et au Sud, dans des pays pauvres, des pays à revenu intermédiaire et des pays relativement riches. Elles étaient parfois liées à des conflits en cours mais, assez souvent – y compris dans certains des pires cas –, elles ne l'étaient pas. Rétrospectivement, on peut mettre en évidence trois facteurs. Tout d'abord, il existait dans chaque cas des signaux d'alerte. Des violences de cette ampleur supposent une planification et une préparation, ainsi qu'un contexte politique, social et économique propice. Ensuite, ces signaux annonciateurs de troubles ont été à maintes reprises ignorés, écartés ou minimisés par de hauts responsables, aux niveaux national et international, avec des projets politiques concurrents. Enfin, l'ONU – ses organes intergouvernementaux et son secrétariat – a parfois manqué à sa mission. Expliquant que la carence première avait consisté « à ne pas mobiliser les ressources et l'engagement politique » nécessaires (voir S/1999/1257, pièce jointe, sect. I), la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda mandatée par le Secrétaire général de l'époque Kofi Annan a conclu dans son rapport que « [l']ONU a[va]it failli à ses obligations envers le peuple rwandais lors du génocide de 1994 » (voir S/1999/1257, pièce jointe, sect. III.18). Le rapport du Secrétaire général sur la chute de Srebrenica, tout en soulignant lui aussi « l'inadéquation entre nos ressources et nos mandats », a ensuite posé la question de « l'ambivalence profonde de l'ONU par rapport au rôle de la force dans la poursuite de la paix » et « son idéologie d'impartialité, y compris face aux tentatives de génocide » (voir A/54/549, par. 505). Selon le Secrétaire général, un enseignement essentiel à tirer de Srebrenica était que « l'engagement global de l'ONU à mettre un terme aux conflits, loin d'exclure les jugements, les rend nécessaires » (voir A/54/549, par. 506). Neuf ans après ces rapports qui donnent à réfléchir, beaucoup des recommandations d'ordre institutionnel qu'ils contenaient, notamment sur l'alerte rapide, l'analyse et la formation, n'ont pas été pleinement appliquées, malgré les efforts visant à améliorer les capacités de prévention de l'Organisation. L'ONU et ses États Membres restent insuffisamment préparés à assumer leurs responsabilités les plus fondamentales en matière de prévention et de protection. Nous pouvons, et nous devons, faire mieux. Tels sont le vœu de l'humanité et l'exigence de l'histoire.

7. Une partie du problème est de nature conceptuelle et doctrinale : elle tient à la manière dont nous comprenons la question et les différentes options possibles. Deux approches distinctes sont apparues au cours des dernières années du XX^e siècle. L'intervention humanitaire a posé une fausse alternative entre deux extrêmes : soit adopter une position d'attente face à un nombre croissant de pertes civiles, soit déployer une force militaire coercitive pour protéger les populations vulnérables et menacées. Les États Membres ont logiquement répugné à choisir entre ces deux options peu engageantes. Parallèlement, Francis Deng, alors Représentant du Secrétaire général sur les personnes déplacées dans leur propre pays, et ses collègues s'étaient employés à définir une approche différente sur le plan

conceptuel, axée sur la notion de « souveraineté en tant que responsabilité »¹. Ils faisaient valoir que de la souveraineté découlent des obligations durables envers la population, tout autant que certains privilèges sur le plan international. L'État, en s'acquittant de ses obligations fondamentales en matière de protection et en respectant les droits humains essentiels, aurait beaucoup moins de raisons de craindre une intervention étrangère inopportune.

8. Ni les préoccupations à propos de la souveraineté ni la prise de conscience que celle-ci implique une responsabilité ne sont limitées à une région du monde². L'évolution de la pensée et de la pratique en Afrique a été à cet égard particulièrement remarquable. Tandis que l'Organisation de l'unité africaine insistait sur la non-intervention, l'Union africaine qui lui a succédé a mis l'accent sur la non-indifférence. En 2000, cinq ans avant la reconnaissance par le Sommet mondial de 2005 de la responsabilité de protéger, l'Acte constitutif de l'Union africaine prévoyait, à l'alinéa h) de son article 4, le « droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». Il établissait une nette distinction entre les États membres, qui ne doivent pas s'ingérer « dans les affaires intérieures d'un autre État membre » [art. 4 g)] et l'Union, qui peut intervenir dans les trois « circonstances graves » susvisées. Comme l'a conclu la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda (voir S/1999/1257, pièce jointe, sect. IV.1), la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide imposait depuis longtemps « la responsabilité d'intervenir »³.

9. Le souci d'apporter une réponse à des événements qui heurtent autant les consciences et, mieux encore, de les prévenir, n'a pas été cantonné à l'Afrique ni globalement au Sud. En 2000, le Canada a institué une Commission internationale indépendante de l'intervention et de la souveraineté des États, coprésidée par Gareth Evans (Australie) et Mohamed Sahnoun (Algérie). Selon cette commission, « les puissances capables d'intervenir militairement ont été critiquées aussi bien lorsqu'elles ont agi pour protéger des populations en danger – comme en Somalie, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo – que lorsqu'elles se sont abstenues d'agir, comme au Rwanda »⁴. Les membres de la Commission, d'origines géographiques diverses, ont néanmoins pris conscience que la protection n'était ni principalement une question militaire ni essentiellement un dilemme entre souveraineté des États et des individus. Retenant la formule « responsabilité de protéger », la Commission a

¹ Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington: Brookings Institution Press, 1996).

² Voir, par exemple, Edward C. Luck, « The responsible sovereign and the responsibility to protect », dans Joaquim W. Müller et Karl P. Sauvant, dir. publ., *Annual Review of United Nations Affairs* (Oxford: Oxford University Press, 2008); et Edward C. Luck, « Sovereignty, choice, and the responsibility to protect », *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, n° 1 (janvier 2009).

³ Résolution 260 A (III) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴ Voir Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger* (Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001), avant-propos. Pour une relation de l'intérieur des travaux de la Commission et des idées qui leur ont donné forme, voir Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington: Brookings Institution Press, 2008). Voir également Alex J. Bellamy, *A Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity Press, 2009).

distingué une responsabilité de prévenir, une responsabilité de réagir et une responsabilité de reconstruire, en définissant un ensemble d'instruments d'action successifs pour passer de l'une à l'autre. Tout en traitant de l'autorité compétente et des règles applicables pour recourir à la force, la Commission a mis en évidence dans son rapport l'intérêt de la prévention en encourageant les États à s'acquitter de leurs responsabilités fondamentales en matière de protection. Plusieurs des recommandations essentielles de la Commission ont été reprises dans les conclusions du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, constitué en 2004 par le Secrétaire général de l'époque Kofi Annan (voir A/59/565 et Corr.1), puis dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005). Ces rapports ont à leur tour nourri les débats du Sommet mondial de 2005.

10. Si le mode d'approche de la responsabilité de protéger exposé dans le présent rapport fait fond, à d'importants égards, sur les éléments ci-dessus rappelés, il est défini par les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet, de la façon suivante :

a) Comme l'ont affirmé très clairement les chefs d'État et de gouvernement alors réunis, la responsabilité de protéger est l'alliée, et non l'adversaire, de la souveraineté. Elle découle du concept positif et affirmatif de la souveraineté en tant que responsabilité, et non de l'idée plus étroite d'intervention humanitaire. En aidant les États à s'acquitter de leurs obligations fondamentales en matière de protection, la responsabilité de protéger vise à renforcer, et non à affaiblir, la souveraineté. Son but est d'aider les États à y parvenir, et pas seulement de réagir en cas d'échec;

b) La responsabilité de protéger ne s'applique, jusqu'à ce que les États Membres en décident autrement, qu'aux quatre crimes et violations spécifiés : génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité. Tenter de l'étendre à d'autres calamités, comme le VIH/sida, aux changements climatiques ou à la réaction face aux catastrophes naturelles compromettrait le consensus réalisé en 2005 et solliciterait le concept au-delà de sa reconnaissance ou de son utilité opérationnelle;

c) Si le champ de la responsabilité doit être maintenu dans des limites étroites, les actions doivent être approfondies et recourir à tout l'arsenal des instruments de prévention et de protection à la disposition des États Membres, du système des Nations Unies, des organisations régionales et sous-régionales, et de leurs partenaires de la société civile. À cet effet, aux termes du paragraphe 138 du Document final du Sommet, les États devraient employer « les moyens nécessaires et appropriés » pour prévenir de tels crimes, y compris l'incitation à les commettre, et la communauté internationale devrait « encourager et aider » les États à s'acquitter de leur responsabilité et « aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide ». Le paragraphe 139 du Document final vise, d'une part, « les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés » conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte et, d'autre part, une « action collective » conformément au Chapitre VII. Notre approche de la responsabilité de protéger devrait donc être à la fois étroite et approfondie;

d) Le Sommet a considéré l'alerte rapide et l'évaluation comme une composante nécessaire, bien que rarement suffisante, d'une action réussie de

prévention et de protection de la part des États Membres, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Comme il est affirmé au paragraphe 138 du Document final du Sommet, la communauté internationale devrait « aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide ». Cela supposerait : i) que soient communiquées en temps utile aux responsables de l'ONU des informations exactes, fiables, sûres et pertinentes quant à la préparation ou la perpétration des quatre crimes et violations spécifiés, ou l'incitation à les commettre; ii) que le Secrétariat de l'ONU ait les moyens d'évaluer ces informations et de bien comprendre l'enchaînement des faits compte tenu des conditions locales; et iii) que l'accès au bureau du Secrétaire général soit facilité. Trop souvent, les signaux d'alarme n'ont pas fonctionné du tout, ou ils n'ont pas réussi à attirer l'attention ou à déclencher des mesures efficaces aux niveaux supérieurs de la hiérarchie politique, au sein tant du Secrétariat que des organes intergouvernementaux (voir S/1999/1257 et A/54/549). Mais une succession de signaux d'alarme erronés ou, pire, des informations sélectives pourraient aussi porter atteinte à la crédibilité de l'Organisation. Il importe donc que l'alerte rapide et l'évaluation remplissent des conditions d'objectivité, de prudence et de professionnalisme, sans ingérence politique ni inégalité de traitement.

11. On peut déduire des dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet que la responsabilité de protéger repose sur les trois piliers suivants :

Premier pilier

Les responsabilités de l'État en matière de protection

a) Le premier pilier consiste dans la responsabilité permanente incombant à l'État de protéger ses populations, qu'il s'agisse ou non de ses ressortissants, du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, et de toute incitation à les commettre. Ce dernier élément, il faut le souligner, est essentiel pour conduire des stratégies de prévention efficaces en temps voulu. La déclaration des chefs d'État et de gouvernement relatée au paragraphe 138 du Document final du Sommet dans laquelle ils disent : « Nous [...] acceptons [cette responsabilité] et agissons de manière à nous y conformer » est le fondement de la responsabilité de protéger. Cette responsabilité, ont-ils affirmé, incombe avant tout à l'État. Elle découle autant de la nature de la souveraineté de l'État que des obligations juridiques préexistantes et permanentes des États, et non pas seulement de la formulation et de l'acceptation relativement récentes de la responsabilité de protéger;

Deuxième pilier

Assistance internationale et renforcement des capacités

b) Le deuxième pilier consiste dans l'engagement pris par la communauté internationale d'aider les États à s'acquitter de ces obligations. Il prend appui sur la coopération des États Membres, des accords régionaux et sous-régionaux, de la société civile et du secteur privé, ainsi que sur les atouts institutionnels et les avantages relatifs du système des Nations Unies. Trop souvent ignoré tout autant par les experts que par les décideurs, le deuxième pilier est déterminant pour élaborer une politique, une procédure et une pratique susceptibles d'être systématiquement appliquées et largement soutenues. La prévention, faisant fond sur le premier et le deuxième piliers, est un facteur essentiel de réussite d'une stratégie au titre de la responsabilité de protéger;

Troisième pilier

Réaction résolue en temps voulu

c) Le troisième pilier consiste dans la responsabilité des États Membres de mener en temps voulu une action collective et résolue lorsqu'un État manque manifestement à son obligation de protection. Bien qu'elle fasse l'objet d'amples débats, cette responsabilité au titre du troisième pilier est généralement comprise d'une manière trop étroite. Comme l'a montré le succès des efforts entrepris aux niveaux bilatéral, régional et mondial en vue de mettre fin aux effusions de sang qui ont suivi, au début de l'année 2008, les élections contestées au Kenya, si la communauté internationale intervient suffisamment tôt, elle n'a pas nécessairement à choisir entre les deux extrêmes que sont l'inaction ou le recours à la force. Une réaction raisonnée et mesurée, menée en temps voulu, pourrait faire intervenir l'un ou l'autre des outils de la vaste panoplie dont disposent l'ONU et ses partenaires. Il pourrait s'agir notamment des mesures de règlement pacifique prévues au Chapitre VI de la Charte, des mesures coercitives visées au Chapitre VII et/ou de la collaboration avec les accords régionaux et sous-régionaux faisant l'objet du Chapitre VIII. La détermination des meilleures mesures à prendre ainsi que leur exécution doivent respecter pleinement les dispositions, les principes et les buts de la Charte. En vertu de celle-ci, les mesures décidées au titre du Chapitre VII doivent être autorisées par le Conseil de sécurité. L'Assemblée générale peut exercer un ensemble de fonctions connexes en application des Articles 10 à 14, ainsi que de la procédure au titre de l'« Union pour le maintien de la paix » définie dans sa résolution 377 (V). Les Chapitres VI et VIII prévoient toute une série de mesures de règlement pacifique qui sont traditionnellement mises en œuvre soit par les organes intergouvernementaux soit par le Secrétaire général. Dans tous les cas, la clef du succès tient à la rapidité et la souplesse de la réaction, et à son adaptation aux besoins spécifiques de chaque situation.

12. Si les trois piliers sur lesquels repose la responsabilité de protéger étaient de taille inégale, tout l'édifice serait menacé d'instabilité et risquerait de pencher dangereusement d'un côté ou d'un autre. De même, si la solidité des trois piliers n'est pas assurée, cet édifice pourrait imploser et s'effondrer. Chacun d'entre eux doit être utilisable à tout moment, puisqu'il n'y a pas d'ordre fixe de passage de l'un à l'autre, en particulier dans le cadre d'une stratégie de réaction précoce et souple. Sous ces réserves, les sections II à IV ci-après présentent quelques exemples de politiques et de pratiques qui contribuent, ou pourraient contribuer, à l'exécution des obligations au titre des premier, deuxième et troisième piliers. La section V traite des perspectives d'avenir et propose en particulier, au paragraphe 71, cinq points que l'Assemblée générale souhaitera peut-être prendre en considération lors de son examen de la stratégie d'ensemble présentée dans le présent rapport. Quelques réflexions préliminaires sur l'alerte rapide et l'évaluation sont proposées dans l'annexe. Dans le courant de l'année 2009, je soumettrai à l'Assemblée des propositions, modestes, visant à améliorer le dispositif d'alerte rapide de l'Organisation, comme il est demandé au paragraphe 138 du Document final du Sommet.

II. Premier pilier

Les responsabilités de l'État en matière de protection

13. Les trois premières phrases du paragraphe 138 du Document final du Sommet énoncent catégoriquement le principe fondamental de la responsabilité de protéger :

« C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer. »

Cet engagement solennel, pris au niveau des chefs d'État et de gouvernement et ultérieurement approuvé par l'Assemblée générale et réaffirmé par le Conseil de sécurité, est remarquable par sa clarté, sa simplicité, et l'absence de toute condition ou réserve. Les peuples du monde attendent de chaque État Membre qu'il soit fidèle à cet engagement à tout moment, parce que ce premier pilier de la responsabilité de protéger, qui repose sur des obligations reconnues depuis longtemps en droit international, est absolument essentiel pour que cette responsabilité passe du domaine du discours à celui de la doctrine, de la politique et de l'action. Lorsqu'un État est incapable de s'acquitter pleinement de cette responsabilité, par manque de moyens ou faute de contrôler son territoire, la communauté internationale devrait être prête à le soutenir et à l'aider à s'acquitter de cette responsabilité essentielle, comme cela est requis au titre du deuxième pilier (voir sect. III ci-dessous). L'État reste néanmoins le fondement de la responsabilité de protéger, qui vise à construire une souveraineté responsable, et non à la saper.

14. La responsabilité de protéger relève avant tout de la responsabilité de l'État, car la prévention commence sur le territoire national et la protection des populations est un attribut constitutif de la souveraineté et du statut de l'État au XXI^e siècle. Par le libellé du paragraphe 138 du Document final du Sommet, les chefs d'État et de gouvernement réunis ont confirmé ces deux vérités fondamentales. Ils ont estimé que la communauté internationale peut au mieux jouer un rôle supplétif. Dans ce domaine d'action, comme dans tant d'autres, l'ONU est tributaire de la force et de la détermination de ses États Membres souverains. Dans un monde de plus en plus interdépendant et globalisé, ceux-ci doivent à leur tour passer d'une politique fondée sur l'identité à la gestion efficace, voire à l'encouragement, de la diversité par le biais du principe de non-discrimination et d'égale jouissance des droits. Une souveraineté responsable repose sur une politique d'inclusion, non d'exclusion. Cela suppose la mise en place d'institutions, de capacités et de pratiques visant à la gestion constructive des tensions si souvent liées à une croissance inégale ou à un contexte en évolution rapide dont certains groupes profitent plus que d'autres.

15. Ces principes valent pour tous les systèmes politiques et économiques parce qu'ils concernent les valeurs et les pratiques, indépendamment du niveau de développement économique du pays. Aucune région du monde n'a le monopole des bonnes idées ou des pratiques efficaces à cet égard. **Il convient de mener de nouvelles recherches et analyses pour déterminer pourquoi une société sombre dans un déchaînement de violence tandis que ses voisins maintiennent une relative stabilité, et pourquoi il est si difficile en certains lieux d'endiguer des violences sexuelles systématiques et généralisées.** Mais il ne fait aucun doute que les États qui gèrent bien leur diversité intérieure, encouragent le respect entre

groupes différents et disposent de mécanismes efficaces pour régler les conflits domestiques et protéger les droits des femmes, des jeunes et des minorités ne risquent pas de suivre une voie aussi destructrice.

16. Le respect des droits de l'homme est donc un élément essentiel d'une souveraineté responsable. Après avoir commémoré le sixième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁵ et de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, les États Membres voudront peut-être examiner ce qu'ils peuvent faire de plus, individuellement et collectivement, pour mettre en œuvre les obligations que leur impose le droit des droits de l'homme et coopérer avec les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Les États pourraient contribuer à réaliser les objectifs de prévention et de protection relevant de la responsabilité de protéger en s'employant, aux niveaux interne et international, à faciliter l'exercice du mandat ambitieux et vital confié au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme par la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, ainsi que des missions assignées au Conseil des droits de l'homme, aux rapporteurs spéciaux et aux organes conventionnels des droits de l'homme⁶. Les États pourraient aussi aider le Conseil des droits de l'homme à axer davantage ses travaux sur les moyens d'encourager les États à s'acquitter de leurs obligations au titre de la responsabilité de protéger, et de suivre, sur une base universelle et apolitique, leurs résultats à cet égard. À cet effet, le mécanisme de l'Examen périodique universel pourrait constituer un instrument important pour faire progresser les droits de l'homme et, indirectement, les objectifs relevant de la responsabilité de protéger.

17. Les États devraient devenir parties aux instruments internationaux pertinents des droits de l'homme, du droit international humanitaire, et du droit des réfugiés, ainsi qu'au Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁷. Mais ce n'est là qu'un premier pas sur la voie de leur pleine application dans la pratique. Ces normes internationales fondamentales doivent être fidèlement intégrées dans la législation des États, afin que les quatre crimes et violations spécifiés, ainsi que l'incitation à les commettre, soient pénalement sanctionnés dans

⁵ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

⁶ Les responsabilités confiées au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme en vertu de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale comprennent notamment les fonctions suivantes : « Promouvoir et protéger la jouissance effective par tous de tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux », « Coordonner les activités touchant la promotion et la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies » et « Contribuer activement à écarter les obstacles et à régler les problèmes qui entravent actuellement la réalisation intégrale de tous les droits de l'homme ainsi qu'à empêcher que les violations des droits de l'homme ne persistent, où que ce soit dans le monde ». Le Haut-Commissaire et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme fournissent une assistance technique aux États et facilitent le travail des rapporteurs spéciaux et des organes de surveillance des traités, dont certains ont des mandats particulièrement pertinents, comme le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Rapporteur spécial sur la torture et autre peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Les fonctions du Haut-Commissaire facilitent le recours à divers moyens à des fins d'alerte rapide, notamment la mobilisation, l'expression publique, l'exercice de bons offices et le renforcement des capacités, ainsi que la soumission de rapports aux organes intergouvernementaux, notamment au Conseil de sécurité à sa demande ou à la demande du Secrétaire général, sur des situations et des questions particulièrement préoccupantes.

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2187, n° 38544.

leur droit et leur pratique internes. Les différentes composantes de la société doivent se voir accorder un accès égal à la justice et à une réparation judiciaire en cas de violation de leurs droits fondamentaux, dans le cadre d'un effort général visant à renforcer la primauté du droit. Il faut mettre en place les lois, règles et procédures pénales propres à protéger les personnes vulnérables et privées de leurs droits, tout en veillant à ce que l'impunité ne soit pas acceptée à l'échelon national ou mondial. Il faudrait particulièrement s'attacher à prévenir les violences sexuelles et sexistes, à en poursuivre les auteurs et à appliquer des mesures de réforme de la justice et du secteur de la sécurité dans un souci d'égalité des sexes. Les personnes chargées de faire respecter la loi et de conduire les procédures judiciaires devraient être formées dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit des réfugiés, ainsi qu'en ce qui concerne les procédures applicables aux instruments correspondants. Une société civile dynamique, une presse indépendante et une attitude ouverte à l'égard des mécanismes internationaux et internes de surveillance peuvent contribuer à remédier aux abus du système de justice. Cela peut aussi réduire le risque que des crimes relevant de la responsabilité de protéger soient planifiés et commis sans susciter un tollé mondial.

18. Comme il a déjà été noté, les obligations des États qui sous-tendent le premier pilier sont fermement ancrées dans le droit international conventionnel et coutumier préexistant. Le fait que ces crimes internationaux bien établis et l'obligation d'en punir les auteurs figurent dans les dispositions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale est significatif. Le Statut de Rome, qui vise les auteurs de ces actes monstrueux ou ceux qui incitent à les commettre, y compris les dirigeants d'États ou de groupes armés, tend à établir des mécanismes et procédures permettant d'identifier, de soumettre à une enquête et de poursuivre les responsables les plus directs de crimes et violations relevant, notamment, de la responsabilité de protéger. En s'employant à mettre fin à l'impunité, la Cour pénale internationale et les tribunaux établis sous l'égide de l'ONU ont créé un nouvel outil essentiel pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger, qui vient déjà renforcer tous les efforts de dissuasion.

19. Les États pourraient cependant faire davantage pour affiner les moyens de faire cesser l'impunité. En application du principe de complémentarité contenu dans le Statut de Rome, les procédures judiciaires nationales constituent la première ligne de défense contre l'impunité. Il y a à ce jour 108 États parties au Statut de Rome, mais j'encourage d'autres États à devenir parties au Statut et à renforcer ainsi l'un des instruments essentiels de la responsabilité de protéger. Les autorités nationales devraient tout mettre en œuvre pour aider la Cour pénale internationale et les autres tribunaux internationaux à retrouver et appréhender les individus, à quelque niveau que ce soit, qui sont accusés d'avoir commis des crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger ou d'avoir incité à les commettre.

20. En outre, pour que les principes de la responsabilité de protéger produisent tous leurs effets et acquièrent un caractère durable, il convient de les intégrer sans hésitation ni acception dans chaque culture et société, comme exprimant des valeurs et des normes non seulement mondiales, mais aussi nationales. Cela ne devrait pas être une tâche impossible dès lors qu'aucune communauté, société ou culture n'absout publiquement et officiellement le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique ou les crimes contre l'humanité en tant que comportements acceptables. Sur ce principe, les États

Membres sont unis. Bien qu'il y ait eu de vifs débats sur la meilleure manière de mettre en œuvre la responsabilité de protéger, aucun État Membre ne s'est opposé à l'idée de tenter de réprimer des violations d'une telle ampleur ou de développer un partenariat aux niveaux national, régional et mondial pour y parvenir.

21. Le génocide et les autres crimes relevant de la responsabilité de protéger ne se produisent pas par hasard. Ils résultent le plus souvent d'un choix politique délibéré et calculé, et de décisions et d'actions de dirigeants politiques prompts à tirer profit des fractures sociales et des carences institutionnelles existantes. Des événements de l'ampleur de l'Holocauste, ou de ceux qui se sont produits au Cambodge dans les années 70 et au Rwanda en 1994 supposent une planification, une propagande et la mobilisation de ressources humaines et matérielles substantielles. Ils ne sont ni inéluctables ni inévitables. Il faut qu'il existe, aux niveaux interne et international, des conditions propices. **Même des sociétés relativement stables, développées et progressistes doivent se demander si elles sont exposées à de tels événements, si les germes de l'intolérance, du fanatisme et de l'exclusion pourraient s'y enraciner et répandre l'horreur et l'autodestruction, et si leurs systèmes sociaux, économiques et politiques disposent de mécanismes d'autocorrection pour dissuader et enrayer de telles pulsions. Un examen de conscience honnête, un dialogue ouvert entre groupes et institutions, tant au plan interne qu'au plan international, et une évaluation périodique des risques sont nécessaires aussi bien dans les sociétés fragiles que dans les sociétés apparemment saines, dans toutes les régions du monde. Nous courons tous un risque si nous croyons que cela ne pourrait pas nous arriver.**

22. Dans le cadre de cet examen de conscience, les États peuvent solliciter, et ont souvent sollicité, une assistance technique de l'ONU, de leurs voisins, d'organisations régionales, d'organisations non gouvernementales spécialisées ou d'experts indépendants pour élaborer une législation ou établir des groupes crédibles de contrôle ou des institutions nationales indépendantes chargées de surveiller l'application des normes internationales pertinentes du droit humanitaire et des droits de l'homme. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a entrepris un effort soutenu pour introduire des programmes de formation concernant l'élaboration de rapports sur les droits de l'homme, appuyer le développement d'institutions nationales de protection des droits de l'homme et favoriser leur indépendance à l'égard des gouvernements. Actuellement, plus de 150 institutions nationales des droits de l'homme sont effectivement en place dans le monde entier. **Des processus d'apprentissage interétatique – prenant souvent la forme d'une entraide entre voisins – ont favorisé le transfert de bonnes/meilleures pratiques, par exemple dans le cadre du Mécanisme d'évaluation intra-africaine sous l'égide du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, ou par le biais des critères imposés à tout État pour devenir membre de l'Union européenne. Dans le cadre de ces accords et d'autres accords similaires concernant d'autres régions, il faudrait envisager d'introduire, dans les mécanismes d'évaluation par les pairs, des critères relevant de la responsabilité de protéger.**

23. Les pays qui ont subi des crimes et violations sur une grande échelle sont logiquement désireux de faire obstacle à leur répétition. Nous devons tirer les enseignements de leurs erreurs, mais aussi des processus de réconciliation, d'apaisement et de reconstruction qui leur font souvent suite. Nous devons aussi retenir ce que peuvent nous enseigner les pays qui n'ont pas connu de tels

traumatismes, en partie parce qu'ils ont mis en place des mécanismes permettant d'identifier et de gérer des tensions naissantes avant qu'elles ne mènent à la violence. On peut en citer trois exemples : la Commission des relations ethniques au Guyana, le Conseil national pour la paix au Ghana et la Commission d'enregistrement des partis politiques et la réforme d'ensemble du secteur de la sécurité en Sierra Leone.

24. Des programmes de formation, d'apprentissage et d'éducation peuvent aider les États à assumer leurs responsabilités. Depuis 1996, le Comité international de la Croix-Rouge dispose de services consultatifs en droit international humanitaire qui, entre autres, encouragent la ratification des conventions humanitaires, facilitent l'apprentissage d'État à État, fournissent une assistance en matière d'intégration du droit international humanitaire dans la législation interne, encouragent les États à créer des mécanismes nationaux chargés de la mise en œuvre du droit international humanitaire et fournissent des matériels pédagogiques sur les normes et conventions applicables. Ils ont par exemple, en collaboration avec la Ligue des États arabes, contribué à l'élaboration d'une loi type arabe, et ont par ailleurs aidé la Bosnie-Herzégovine à élaborer et appliquer une loi nationale sur les personnes disparues. De même, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge mène depuis 2001 une action intitulée « Reducing Discrimination Initiative », laquelle a notamment conduit à l'élaboration de lignes directrices pour coopérer avec les Roms et d'autres groupes marginalisés en Europe, aider les populations les plus vulnérables du Népal, et faciliter la réadaptation et la réintégration des enfants enrôlés dans les groupes armés en Sierra Leone, une société qui a subi de terribles crimes contre l'humanité.

25. Lorsqu'elle s'adresse à des acteurs essentiels de la société, comme la police, l'armée, la justice et le législateur, la formation peut être un outil particulièrement efficace à des fins de prévention. Ainsi, le Fonds pour la paix a organisé une série d'ateliers de formation en Ouganda à propos de son système d'évaluation des conflits, conçu pour aider à identifier des indicateurs d'alerte rapide, et il envisage d'organiser de tels ateliers dans les autres pays de l'Afrique de l'Est. Pour sa part, le Conseil national kényan des églises a élaboré un système de surveillance et de signalement des violences intracommunautaires, entre autres dans la vallée du Rift. L'Union interparlementaire et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont publié conjointement un manuel intitulé *La protection de l'enfant, guide à l'usage des parlementaires*, tandis que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a un programme dynamique de publications couvrant l'ensemble des droits de l'homme. L'UNICEF a également collaboré avec plusieurs pays, comme la Colombie, les Philippines et le Soudan pour étudier comment leurs systèmes judiciaires traitent les cas des enfants qui, après avoir été enrôlés dans des groupes armés, sont accusés de graves crimes de guerre ou d'autres violations à grande échelle. En Colombie, le renforcement du Bureau du Médiateur a contribué au règlement des problèmes concernant le recrutement et la démobilisation d'enfants, les violences sexistes durant le conflit et l'exploitation sexuelle liée au conflit. Les forces armées ougandaises, suivant les lignes directrices de l'ONU, se sont dotées d'un code de conduite interdisant l'exploitation sexuelle des femmes et des filles. De 2000 à 2007, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et Save the Children (Suède) ont conduit un programme global de formation sur les droits et la protection des enfants avant, durant et après un conflit, à l'intention des forces armées de la région. De même, le Fonds de développement des

Nations Unies pour la femme a organisé avec les Forces de défense rwandaises une formation sur les questions relatives à l'égalité des sexes et aux droits de l'homme, dans le cadre de leur préparation à des opérations régionales de maintien de la paix.

26. Dans tous les débats des institutions mondiales, régionales et nationales, il faut veiller à ne pas perdre de vue les victimes et les survivants de ces crimes, qui doivent être aidés et encouragés à raconter en toute franchise tout ce qu'ils ont subi, sans crainte de représailles ou de stigmatisation. À cet égard, les organisations non gouvernementales de femmes ont souvent joué un rôle essentiel en donnant la parole et en apportant une aide aux victimes survivantes de violences sexuelles systématiques. Elles méritent notre entier soutien.

27. De même, l'un des meilleurs moyens d'empêcher que de petits délits ne dégénèrent en crimes graves, et de mettre entièrement fin à de telles atteintes à la dignité humaine, est de favoriser la responsabilité individuelle. Même au cours du pire génocide, il y a des gens ordinaires qui refusent d'être complices du mal collectif, qui témoignent de leurs valeurs et font preuve de suffisamment d'indépendance et de volonté pour résister à ceux qui vont plonger leur société dans des enfers de cruauté, d'injustice, de haine et de violence. Nous devons faire davantage pour reconnaître leur courage et tirer les enseignements de leurs actes. Les États qui ont subi de tels traumatismes, tout comme la société civile et les organisations internationales, peuvent faciliter la mise en place de réseaux nationaux et transnationaux de survivants afin d'assurer une plus large diffusion à leurs récits et aux enseignements à en tirer, contribuant ainsi à prévenir le retour de tels événements ou leur répétition ailleurs.

III. Deuxième pilier Assistance internationale et renforcement des capacités

28. Au paragraphe 138 du Document final du Sommet, il est affirmé que « [l]a communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité [de protéger] ». Au paragraphe 139, il est dit : « Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate. » Il ressort de ces deux dispositions que cette assistance pourrait prendre l'une des quatre formes suivantes : a) encourager les États à s'acquitter de leurs responsabilités au titre du premier pilier (par. 138); b) les aider à exercer cette responsabilité (par. 138); c) les aider à se doter des moyens de protéger leurs populations (par. 139); et d) apporter une assistance aux pays « dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate » (par. 139). Tandis que la première forme d'assistance consiste à persuader les États de faire ce qui leur incombe, les trois autres formes supposent un engagement réciproque et un partenariat actif entre la communauté internationale et l'État.

29. Si les dirigeants politiques de l'État sont résolus à commettre des crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger, les mesures d'assistance au titre du deuxième pilier seraient de peu d'utilité et la communauté internationale serait mieux avisée de commencer à réunir les moyens et la volonté de mener « en temps

voulu une action [...] résolue », comme envisagé au paragraphe 139 du Document final du Sommet (voir sect. IV ci-dessous). Toutefois, lorsque les dirigeants politiques du pays sont faibles, divisés ou incertains quant aux décisions à prendre, qu'ils sont dépourvus des moyens de protéger efficacement leurs populations, ou qu'ils doivent faire face à une opposition armée qui commet ou menace de commettre des crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger, les mesures constitutives du deuxième pilier pourraient jouer un rôle capital dans la mise en œuvre internationale de la responsabilité de protéger. Outre des mesures de persuasion et des incitations positives, le deuxième pilier pourrait aussi comprendre une assistance militaire pour aider des États en grande difficulté à affronter des acteurs non étatiques armés qui menacent tant l'État que sa population. Ces mesures viendraient s'ajouter aux moyens d'action au titre du premier pilier et complèteraient ceux du troisième pilier parce qu'aucun des piliers n'est censé être indépendant des autres.

30. Encourager les États à s'acquitter de leurs obligations au titre de la responsabilité de protéger peut impliquer des pressions morales confidentielles ou publiques, ainsi que des mesures d'éducation, de formation et/ou d'assistance. Pour contribuer à ce type de bons offices et d'efforts diplomatiques publics, les mécanismes régionaux et sous-régionaux, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, le Coordonnateur des secours d'urgence, le Conseiller spécial pour la prévention du génocide, les autres conseillers spéciaux, représentants spéciaux et envoyés spéciaux du Secrétaire général, ainsi que de hauts fonctionnaires de l'ONU, de ses organismes de développement et des institutions de Bretton Woods, sont en bonne position. Lorsque ces messages sont renforcés par une diplomatie parallèle et cohérente des États Membres, ils sont plus persuasifs. Le dialogue est souvent plus productif qu'une prise de position spectaculaire, notamment parce qu'il peut permettre aux parties de mieux comprendre leurs motivations et intentions respectives.

31. Dans de telles situations, la crédibilité et la cohérence sont importantes. Trop souvent dans le passé, la diplomatie publique du Secrétaire général n'a pas trouvé d'écho dans la volonté des États Membres et des organes intergouvernementaux de l'Organisation de donner concrètement forme à ses promesses ou ses avertissements. Dans ce domaine, la franchise et le pragmatisme à tous égards sont des atouts, car ce sont des vies innocentes et la réputation de l'ONU elle-même qui sont en jeu.

32. **Il faut faire comprendre à ceux qui envisagent de commettre, ou d'inciter à commettre, des crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger quels seraient les coûts d'une telle conduite et, au contraire, quels pourraient être les avantages de la recherche d'une réconciliation et d'un développement dans la paix.** Le contraste ne pourrait être plus frappant. Les coûts susceptibles de résulter pour une société de la perpétration de graves crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger peuvent être considérables et durables, et pas seulement pour sa réputation. Ils peuvent notamment consister dans la perte des investissements étrangers, la fuite des capitaux, la réduction des aides et le recul du tourisme et, pour certains, la perte d'une place à la table en tant que membre en règle de la communauté internationale. Les efforts de développement peuvent être entravés pour des décennies par des événements aussi traumatisants et facteurs de division. En revanche, comme il sera exposé plus bas, les donateurs devraient être encouragés à soutenir les pays et les programmes qui visent à améliorer la prévention et la protection des populations contre les crimes et violations relevant

de la responsabilité de protéger. Opter pour l'une ou l'autre voie peut revenir à choisir entre la préservation ou la destruction du potentiel national.

33. L'encouragement peut aussi s'exprimer par le dialogue, l'éducation et la formation au sujet des droits de l'homme et des règles et normes du droit humanitaire. Par exemple, un cadre novateur établi par le Conseil de sécurité dans le contexte de sa résolution 1612 (2005) a permis un dialogue de haut niveau entre le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés et l'UNICEF à propos de questions touchant à la protection des enfants. Cela a conduit à la libération de tous les enfants enrôlés dans des groupes armés en Côte d'Ivoire et à un recul de l'utilisation d'enfants par les parties au conflit dans le Sud-Soudan et à Sri Lanka. De même, les actions de mobilisation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), ainsi que de plusieurs rapporteurs spéciaux, ont conduit à la création de commissions Vérité et d'autres mécanismes de justice transitionnelle et d'établissement des responsabilités dans le monde entier. Cela a aidé les sociétés concernées, non seulement à traiter les atteintes passées aux droits de l'homme, mais aussi à élaborer des programmes nationaux de réforme institutionnelle. Pour encourager la relance de processus de paix au point mort, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a appuyé les efforts du Woodrow Wilson Center visant à renforcer les capacités de dirigeants au Burundi et dans l'est de la République démocratique du Congo.

34. Dans ses résolutions 1612 (2005) et 1820 (2008), le Conseil de sécurité a insisté sur le fait que le viol et d'autres formes de violence sexuelle pouvaient constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des éléments constitutifs du crime de génocide. Dans sa résolution 1820 (2008), le Conseil a estimé que la violence sexuelle généralisée et systématique était un problème de sécurité qui devait être suivi par le Conseil. Il ne fait aucun doute que la violence sexuelle systématique peut être tout aussi destructrice pour les communautés que des armes plus classiques.

35. L'ONU et ses partenaires ont entrepris ces dernières années une série d'actions pour aider les États à s'acquitter de leur responsabilité de protéger. Le HCDH, qui a établi une présence sur le terrain dans une cinquantaine de pays, est devenu une ressource mondiale pour aider les pays à respecter leurs obligations dans le domaine des droits de l'homme et pour mener des activités de suivi, de mobilisation et d'éducation. En collaboration avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales nationales, les représentants du Haut-Commissariat s'emploient à renforcer les capacités de protection, atténuer les tensions sociales et contribuer à la prévention des conflits. Les analyses et recommandations produites par les missions conduites dans les pays au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme peuvent servir de base pour le renforcement des capacités, l'atténuation des conflits et la protection des victimes réelles et potentielles de graves violations des droits de l'homme. Moins reconnue dans ce contexte, l'action du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, en favorisant l'octroi de l'asile et en protégeant les réfugiés, a profité à un grand nombre de victimes potentielles de crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger.

36. La présence de l'ONU a été déterminante pour protéger les enfants dans plusieurs situations d'après conflit, comme dans le nord de l'Ouganda, en Afrique de l'Est et en Afrique centrale, ainsi que dans certaines parties du Soudan. Plus généralement, les questions touchant à la protection des enfants ont bénéficié d'une

attention sans précédent grâce aux fréquents déplacements du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés et aux débats publics au Conseil de sécurité sur le rapport annuel du Secrétaire général, y compris ses annexes consacrées spécifiquement à certains pays. La présence de l'ONU a aussi favorisé l'incorporation de dispositions visant à réprimer la violence sexiste dans le code pénal et la procédure judiciaire de certains pays, notamment au Timor-Leste, en Sierra Leone et au Kosovo.

37. Au-delà de l'action de l'ONU, des initiatives originales prises par certains organismes régionaux ou sous-régionaux mériteraient peut-être d'être imitées dans d'autres parties du monde. En 1992, alors que la violence embrasait les Balkans, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a institué le poste de Haut-Commissaire pour les minorités nationales avec pour mission de déceler les tensions ethniques et de tenter de les désamorcer avant qu'elles ne dégénèrent. Défini comme « un instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible », le Haut-Commissaire travaille en toute indépendance, impartialité et confidentialité. Le recours permanent des États aux services du Haut-Commissaire dans les lieux les plus instables de la région semble démontrer l'utilité de la méthode et porte à croire qu'elle mériterait d'être envisagée par des organismes régionaux et sous-régionaux dans d'autres parties du monde. En Afrique de l'Ouest, le système d'alerte précoce et de réponse rapide des 15 membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, issu d'un partenariat entre l'organisme intergouvernemental et un réseau d'acteurs de la société civile, met l'accent sur la sécurité des populations. Ces deux initiatives semblent démontrer, d'une part, la valeur potentielle d'un processus d'apprentissage interrégional, éventuellement facilité par l'ONU ou des donateurs extérieurs et, d'autre part, l'importance d'une adaptation aux conditions et cultures locales.

38. Comme cela a été démontré par les missions politiques spéciales, telles que celles mises en place en Guinée-Bissau et en République centrafricaine, il faut une somme considérable de compétences, d'expérience, de connaissances locales et de courage pour intervenir dans une situation de tension ethnique croissante en vue de créer des passerelles culturelles et politiques, de concilier les différences, de diffuser des valeurs mondiales et d'aider à édifier des institutions locales durables, le tout dans des conditions de sécurité précaire. Il est certain que le monde a insuffisamment investi dans des capacités de prévention, qui n'absorbent qu'une partie des dépenses de l'ONU au titre des opérations vitales de consolidation de la paix après les conflits. Contribuer au renforcement des capacités civiles des organisations régionales et sous-régionales pour prévenir les crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger pourrait donc être un investissement avisé. Plusieurs initiatives utiles en ce sens sont envisagées dans le cadre du Programme décennal de renforcement des capacités pour l'Union africaine de l'ONU⁸.

39. Ces différentes initiatives visant à aider les États à assumer leurs responsabilités comportent un élément commun : elles reposent en grande partie sur

⁸ Pour une étude d'ensemble de la prévention, voir le rapport du Secrétaire général intitulé « Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés » (A/60/891). Pour une évaluation des possibilités de coopération entre l'ONU et les organisations régionales à ce sujet, voir le rapport du Secrétaire général intitulé « Les possibilités et les défis que présente le partenariat dans le domaine de la sécurité sur les plans régional et mondial » (A/61/204-S/2006/590).

des compétences et une présence civiles, et non militaires. Pour intervenir dans des situations relevant de la responsabilité de protéger, les effectifs civils et de police peuvent parfois être d'une importance particulièrement vitale, vu le caractère prioritaire du rétablissement de l'ordre et de la restauration de la confiance dans des sociétés soumises au désordre et aux conflits internes. Cela étant, il faut souligner qu'il est souvent difficile de trouver et de mobiliser un nombre suffisant de cadres civils et de police possédant les compétences et la formation requises pour réagir à des crimes relevant de la responsabilité de protéger, tout comme il peut être difficile de trouver leurs collègues militaires. Il y a eu toutes sortes de propositions de gouvernements et de membres de la société civile tendant à créer une capacité civile et de police d'intervention rapide, permanente ou de réserve, pour de telles situations d'urgence. J'encourage la poursuite d'une réflexion créative à ce propos et assure qu'elle fera l'objet d'un examen attentif par les fonctionnaires compétents de l'ONU.

40. Sans doute, comme cela a été dit maintes fois, le recours à la force devrait être considéré comme une mesure de dernier ressort. Pourtant, avec l'accord du gouvernement hôte, des contingents militaires ont été utilisés pour toute une série d'objectifs non coercitifs, comme la prévention, la protection, le maintien de la paix et le désarmement, ou pour faire face à des groupes armés cherchant à renverser le gouvernement par des moyens violents et à intimider la population civile par des violences aveugles et généralisées. Les acteurs non étatiques, à l'instar des États, peuvent commettre des crimes odieux relevant de la responsabilité de protéger. Lorsque c'est le cas, une assistance militaire collective internationale peut être le plus sûr moyen d'aider l'État à s'acquitter de ses obligations au titre de la responsabilité de protéger et, dans des cas extrêmes, de rétablir sa souveraineté effective. C'est alors que le recours précoce, ciblé et mesuré à des moyens militaires internationaux et aux forces armées peut servir à sauver des vies et à restaurer une certaine stabilité pour que la diplomatie, les rouages politiques internes, l'apaisement et la réconciliation puissent avoir le temps et l'espace de jouer leur rôle. Le maintien de la paix fondé sur le consentement constitue évidemment une innovation et un point fort de l'ONU, tandis que l'Organisation a engagé moins souvent, et avec des résultats plus mitigés, des opérations militaires plus coercitives. Il en va de même des organisations régionales et sous-régionales.

41. Le concept de déploiement préventif a été introduit dans le vocabulaire de l'ONU en 1992 par le Secrétaire général de l'époque Boutros Boutros-Ghali. Dans son rapport prémonitoire intitulé « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix » (A/47/277-S/24111), il s'exprimait en ces termes :

En cas de crise sur le plan national, lorsque le gouvernement le demande ou lorsque toutes les parties y consentent, le déploiement préventif peut aider de diverses manières à soulager les souffrances et à limiter ou contenir la violence. Une assistance humanitaire consentie de façon impartiale peut revêtir la plus grande importance; un appui au maintien de la sécurité apporté par du personnel militaire, policier ou civil peut sauver des vies et contribuer à l'instauration d'un climat de sécurité propice à la tenue de négociations. L'ONU peut aussi apporter son concours aux efforts de conciliation si les parties le souhaitent (par. 29).

Le cas classique de déploiement préventif de forces de maintien de la paix de l'ONU a concerné l'ex-République yougoslave de Macédoine au cours de la période 1992-1999. Il est généralement reconnu que l'opération de la Force de protection des Nations Unies et de la Force de déploiement préventif des Nations Unies, associant des contingents militaires et des observateurs de la police civile, a contribué à stabiliser un pays confronté à des tensions ethniques intérieures et extérieures. Sous l'autorité de dirigeants clairvoyants soucieux de prévenir les types de désordres et de violences ethniques qu'avaient connus plusieurs pays voisins, l'ex-République yougoslave de Macédoine a fait bon accueil à une heureuse combinaison de Casques bleus de l'ONU et d'observateurs et médiateurs d'organisations régionales. Durant des années, le Burundi a subi des pressions intérieures très semblables à celles de son voisin, le Rwanda. Mais avec l'accord du Gouvernement, le déploiement de forces de maintien de la paix, d'abord par l'Afrique du Sud, puis par l'Union africaine et enfin par l'ONU, a contribué à rétablir une certaine stabilité au Burundi.

42. En Sierra Leone, alors que le déploiement de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone venait de commencer, les forces du Revolutionary United Front, qui avaient perpétré de très nombreux crimes internationaux particulièrement odieux, ont rompu l'accord de paix et lancé une attaque de grande envergure contre la population et la Mission. En 2000, avec l'accord du Gouvernement, une modeste force d'intervention conduite par les Britanniques a aidé à protéger Freetown, relancer la Mission et rétablir la stabilité dans ce pays d'Afrique de l'Ouest aux prises à de grandes difficultés. De même, au deuxième trimestre de 2003, dans le cadre de la résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité, l'opération Artémis, sous la conduite de l'Union européenne, a facilité le renforcement du mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo dans la province d'Ituri, une région connue pour l'ampleur et la gravité des violations des droits de l'homme, notamment des violences sexuelles, qui y étaient perpétrées. Chacun des quatre déploiements susmentionnés, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Burundi, en Sierra Leone et en République démocratique du Congo, était antérieur à l'acceptation par le Sommet mondial de 2005 de la responsabilité de protéger. Néanmoins, ils illustrent bien l'intérêt que peut représenter le déploiement, fondé sur le consentement, d'une présence militaire internationale pour prévenir l'escalade d'un conflit armé. Ils mettent aussi en évidence l'importance que revêt la fourniture en temps utile de ressources et de moyens matériels suffisants par les États Membres lorsque l'ONU a pour mission d'aider un pays à s'acquitter de sa responsabilité de protéger.

43. Dans les pays et les régions où les tensions ethniques sont vives et où persistent de profondes inégalités entre groupes, aucun développement économique et social durable n'est envisageable s'il n'est pas remédié aux fractures sous-jacentes de la structure sociale et politique. Il est tout aussi difficile d'imaginer de réduire ces fractures sans traiter les déficits de développement concomitants. Le sous-développement chronique ne crée pas à lui seul des tensions entre différentes communautés ethniques, religieuses ou culturelles. Mais il peut exacerber les rivalités pour le contrôle de ressources rares et limiter gravement la capacité de l'État, et celle de la société civile et des organisations régionales et sous-régionales, de régler pacifiquement et intégralement les tensions internes. À tout prendre, une augmentation substantielle des niveaux de l'aide générale au développement pourrait bien réduire l'incidence globale des crimes et violations relevant de la responsabilité

de protéger, parce que certains des pires déchaînements de violence interne ont eu lieu dans des pays très pauvres, où les plus démunis parmi les pauvres n'ont pas la capacité de résister (le cas de l'Holocauste et celui des atrocités commises plus récemment dans les Balkans démontrent néanmoins que la pauvreté n'est pas une condition nécessaire). L'élargissement de l'aide au développement au milliard de personnes vivant dans l'extrême pauvreté aurait incontestablement un effet positif net sur la prévention des crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger si cette aide a pour objectif de permettre aux groupes pauvres et minoritaires de mieux faire entendre leur voix dans leurs sociétés, d'améliorer l'égalité et la justice sociale, d'élever leurs niveaux d'éducation et d'accroître les possibilités qui leur sont offertes de participer réellement à la vie politique. Toutefois, si le supplément d'aide est réparti d'une manière qui exacerbe, au lieu de réduire, les différences de statut et de conditions de vie entre communautés ethniques, religieuses ou culturelles rivales dans ces sociétés, cela aurait un effet déstabilisateur et risquerait de nourrir les tensions et les ressentiments existants. Il faut donc que les programmes d'aide tiennent compte à la fois des conflits et de la responsabilité de protéger.

44. Sous l'angle de la responsabilité de protéger, il faut avant tout que les programmes d'aide soient soigneusement ciblés sur le renforcement des capacités propres à diminuer le risque que les sociétés concernées subissent un jour des crimes relevant de cette responsabilité. Il est nécessaire de mener davantage de recherches sur le terrain pour comprendre pleinement ce qui fonctionne dans tel ou tel pays et pourquoi. L'ONU et ses États Membres devraient encourager et appuyer des réseaux de recherche reposant sur une large base géographique qui tentent de mieux comprendre, au cas par cas, pourquoi certains États ont suivi une voie et d'autres une voie différente. Pour renforcer le deuxième pilier, il faut un processus cumulatif d'apprentissage d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre et d'une institution à l'autre en matière de prévention, de renforcement des capacités et de stratégies de protection afin d'appréhender plus complètement et plus précisément quels ont été les résultats des différentes stratégies, doctrines et pratiques au fil des années. Il reste que l'action ne saurait attendre que la base de connaissances soit parfaitement constituée. L'expérience et le bon sens portent à croire que beaucoup des éléments couramment considérés comme constitutifs d'une bonne gouvernance – la primauté du droit, la compétence et l'indépendance de l'appareil judiciaire, le respect des droits de l'homme, la réforme du secteur de la sécurité, une société civile robuste, une presse indépendante et une culture politique favorisant la tolérance, le dialogue et la mobilité par-delà les rigidités et les injustices des politiques identitaires – tendent également à la réalisation des objectifs visés par la responsabilité de protéger.

45. Au moins cinq capacités – déduites de la pratique de l'aide au développement et fondées sur les demandes des États Membres eux-mêmes – peuvent être définies comme essentielles :

a) **Analyse du développement tenant compte des conflits.** Cela implique le renforcement de la capacité des institutions nationales, dans le cadre de la planification du développement, d'analyser ensemble les questions et les tensions qui se font jour, afin que l'exécution des programmes de développement contribue à atténuer les tensions existantes au lieu de les exacerber. Le Nigéria et l'Indonésie, par exemple, ont pris des mesures importantes pour se doter de telles capacités;

b) **Capacité locale de médiation.** Il s'agit de créer ou de renforcer des institutions et des mécanismes crédibles, aussi bien traditionnels que modernes, et dans le cadre tant des pouvoirs publics que de la société civile, qui peuvent aider à apporter des solutions internes aux différends, encourager la réconciliation et jouer un rôle de médiation sur des questions précises. Comme il a déjà été noté, les institutions mises en place par le Guyana, le Ghana et la Sierra Leone, avec l'aide du PNUD, semblent à cet égard prometteuses;

c) **Consensus et dialogue.** Cela requiert des capacités de dialogue participatif sans exclusive, et la création d'espaces et d'instances neutres pour traiter les dissensions par ce dialogue. En Amérique latine en particulier, les États Membres ont institué des espaces de « dialogue démocratique » en tant que composante de la gouvernance;

d) **Capacité locale de règlement des différends.** Il s'agit de créer des infrastructures de paix, aux plans national et local, pour régler les litiges locaux à propos de la terre, des ressources, de la religion, de l'appartenance ethnique, ou de la transmission du pouvoir d'une manière durable avant qu'ils ne dégénèrent en conflit. Ce sont de telles capacités qui ont aidé l'Afrique du Sud à réussir sa transition vers la démocratie au début des années 90. Lors des violences qui ont suivi les élections au Kenya au début de l'année 2008, les régions où de telles capacités avaient été développées, notamment les régions arides du nord et la province côtière, n'ont pas connu les mêmes degrés de violence que les autres;

e) **Capacité de reproduire les capacités.** Enfin, il faut que les capacités ci-dessus définies soient absorbées et profondément enracinées dans les sociétés pour que les nouvelles générations de dirigeants aient les ressources et les compétences pour prévenir les types de fractures et de frustrations risquant de conduire à des crimes relevant de la responsabilité de protéger. Dans cette optique, les États Membres demandent de plus en plus souvent une aide pour mettre en place des programmes de règlement des conflits dans les universités et les établissements de formation des fonctionnaires, établir des réseaux de médiateurs et élaborer des programmes scolaires à l'échelon national pour que les jeunes abordent différemment à l'avenir les sujets de désaccord.

Dans le cadre du système des Nations Unies, plusieurs mécanismes novateurs ont été mis en place pour mieux répondre aux demandes d'assistance des États Membres en vue de renforcer les cinq capacités ci-dessus énoncées. Ces initiatives comprennent notamment un programme commun du PNUD et du Département des affaires politiques sur le renforcement des capacités nationales en matière de prévention des conflits et le Cadre interinstitutions de coordination de l'action préventive, une instance informelle qui permet aux entités des Nations Unies de répondre de façon intégrée à de telles demandes des États Membres.

46. Comme cela a été démontré à maintes reprises, des services de sécurité impartiaux et disciplinés sont essentiels pour atténuer les tensions entre groupes et prévenir des violences généralisées. Faisant fond sur leur expérience propre et l'appui technique de partenaires bilatéraux et du système des Nations Unies, les États Membres devraient continuer à renforcer leur secteur de la sécurité afin d'offrir à toutes leurs populations, indépendamment de leur identité, des conditions de vie sûres et stables. Ils s'acquitteraient ainsi de leur responsabilité de protéger et réaliseraient en outre, en s'épargnant de coûteux désordres, un investissement non négligeable dans le processus de développement.

47. La primauté du droit est fondamentale pour prévenir la perpétration de crimes relevant de la responsabilité de protéger. Le système des Nations Unies, notamment par le biais de l'engagement des pays donateurs, devrait accroître l'aide qu'il offre aux États Membres à cette fin. L'objectif devrait être de garantir l'égalité d'accès à la justice et d'améliorer les services de la justice civile, du parquet, de la justice pénale et des organes de maintien de l'ordre pour tous. Cela accroîtrait les chances de régler les litiges au sein de la société par des moyens juridiques, plutôt que par la violence. Les pays donateurs pourraient, s'il y a lieu, tenir compte de considérations tenant à la responsabilité de protéger et aux droits de l'homme dans les programmes d'assistance existants et créer autant que possible de nouveaux programmes d'aide liés à la responsabilité de protéger. Cela posé, il faut être conscient que les conditions, circonstances et besoins varient d'un pays à l'autre et que les programmes d'aide devraient être conçus en étroite concertation avec le gouvernement bénéficiaire et la société civile. L'ONU et les organisations régionales devraient mettre en place des processus interrégionaux d'apprentissage et de prise en compte des enseignements tirés de l'expérience dans le domaine de l'aide liée à la responsabilité de protéger, compte tenu de la nouveauté de ce domaine.

48. La consolidation de la paix au stade post-traumatique est une phase critique pour l'assistance liée à la responsabilité de protéger. Le plus sûr facteur prédictif d'un génocide est un génocide passé. Les travaux de la Commission de consolidation de la paix se situent à un moment décisif de l'évolution d'une société, celui où la communauté internationale a les meilleures chances de changer le cours des choses. Il faut réfléchir aux possibilités d'accroître le rôle de la Commission de consolidation de la paix pour aider les États à s'acquitter de leurs obligations relevant de la responsabilité de protéger. Le Fonds pour la consolidation de la paix pourrait en outre offrir une source modeste, mais souple, de financement dans des situations d'urgence.

IV. Troisième pilier Réaction résolue en temps voulu

49. Comme le précisent bien les deux premières phrases du paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, le troisième pilier fait partie intégrante de la stratégie convenue par les chefs d'État et de gouvernement pour s'acquitter de la responsabilité de protéger. Selon la première phrase, « [i]l incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Le libellé donne à penser qu'il devrait s'agir d'une responsabilité générique dont l'exécution n'est pas limitée dans le temps et fait appel aux mesures d'ordre pacifique prévues au Chapitre VI et à l'Article 52 du Chapitre VIII. La deuxième phrase de ce même paragraphe souligne que la communauté internationale pourrait invoquer une gamme plus large d'actions collectives, pacifiques ou non, pour autant que deux conditions soient réunies :

a) « lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats »⁹, et b) « que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations » contre les quatre crimes et violations considérés. Dans les deux cas, les chefs d'État et de gouvernement affirment, au paragraphe 139 « nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes ». Comme je l'ai relevé dans une allocution que j'ai prononcée à Berlin le 15 juillet 2008 (voir communiqué de presse SG/SM/11701), l'énoncé de cette phrase donne à entendre qu'une réaction rapide et souple s'impose en pareil cas, adaptée à la situation et tenant pleinement compte des dispositions de la Charte.

50. Quelles que soient les circonstances dans lesquelles les crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger sont planifiés, encouragés ou commis, la réaction n'appelle pas l'exécution d'une stratégie dont il faudrait suivre à la lettre les différentes étapes ni ne nécessite la survenance d'« événements déclenchants » qui feraient l'objet d'une définition rigoureuse. Il ne serait certainement pas nécessaire, pour mettre en œuvre des activités de prévention, de renforcement des capacités ou de reconstruction au titre du deuxième pilier, de remplir des conditions aussi sévères que celles prévues pour une réaction au titre du troisième pilier, à savoir la constatation que les autorités nationales « n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations » (par. 139). De même, au titre du troisième pilier, les critères de déclenchement de mesures en vertu du Chapitre VI devraient être moins stricts que ceux prévus pour l'adoption des mesures de coercition prévues au Chapitre VII, lesquelles ne peuvent être autorisées qu'au niveau intergouvernemental. Plus la réaction est musclée, plus elle exige d'être avalisée au plus haut niveau. Dans une situation d'urgence qui évolue rapidement, l'ONU, les décideurs régionaux, sous-régionaux et nationaux doivent avoir toujours pour principal objectif de sauver des vies humaines en menant « en temps voulu une action collective résolue » (par. 139), et se garder de suivre pas à pas une série de procédures arbitraires, qui privilégient la forme au détriment du fond et la méthode au détriment des résultats.

51. L'Organisation des Nations Unies éprouve une nette préférence en faveur du dialogue et de la persuasion pacifique. C'est pourquoi le troisième pilier s'entend, outre de mesures plus fermes, d'un large éventail de réactions possibles au titre des Chapitres VI et VIII de la Charte, qui ne font appel ni à la coercition ni à la violence. En vertu de la Charte, bon nombre de ces mesures peuvent être prises par le Secrétaire général ou sous le couvert d'accords régionaux ou sous-régionaux sans l'autorisation expresse du Conseil de sécurité. C'est ce qui s'est passé au Kenya au début de 2008, lors d'une crise qui, pour la première fois, a été considérée par les acteurs régionaux et l'ONU, en partie sous l'angle de l'obligation de protection.

52. Les organes intergouvernementaux peuvent jouer un rôle clef dans les enquêtes sur le terrain et les missions d'établissement des faits. En vertu de l'Article 34 de la

⁹ Ce libellé semblerait faire écho aux premiers mots de l'Article 42 de la Charte : « si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles [...] ». Comme à la Conférence fondatrice de l'ONU à San Francisco, les États Membres réunis au Sommet mondial de 2005 ont choisi une terminologie qui souligne que ni le Conseil de sécurité, ni l'Assemblée générale, en vertu des procédures de l'Union pour le maintien de la paix, ne pourraient ni ne devraient attendre d'avoir essayé, en pure perte, tous les autres instruments pour envisager l'adoption de mesures collectives plus musclées.

Charte, le Conseil de sécurité « peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Sous réserve des dispositions de l'Article 12 de la Charte, l'Assemblée générale peut, dans certains cas, avoir recours à ces possibilités conformément aux Articles 11, 13 et 14. Ainsi, soit l'Assemblée, soit le Conseil par exemple, peut constituer une mission d'établissement des faits chargée d'enquêter et de faire rapport sur des violations présumées du droit international, comme celui-ci l'a fait dans le cas du Darfour. Le Conseil des droits de l'homme peut quant à lui dépêcher une mission d'établissement des faits, nommer un rapporteur spécial chargé de l'informer sur une situation donnée ou renvoyer la situation à tel ou tel titulaire de mandat au titre des procédures spéciales. Il peut exister des instruments et possibilités parallèles dans plusieurs régions et sous-régions.

53. Une enquête ne saurait naturellement se substituer à une action résolue de protection en temps voulu (par. 139), il s'agirait plutôt d'un premier pas en direction d'une telle action. Pourvu qu'elles soient entreprises au tout début d'une crise, dès qu'apparaissent des signes qu'un État n'assume pas sa responsabilité de protéger, de telles missions sur le terrain peuvent être aussi l'occasion d'adresser directement un message aux décideurs au nom de la communauté internationale en général, par exemple en essayant de les dissuader de poursuivre une ligne de conduite destructrice qui pourrait les rendre passibles de poursuites devant la Cour pénale internationale ou un tribunal spécial. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, le Haut-Commissaire pour les réfugiés et le Conseiller spécial pour la prévention du génocide notamment, ainsi que le Cabinet du Secrétaire général, ont lancé avec franchise, non sans succès, des messages en ce sens. Ces dernières années, le système de justice pénale internationale a beaucoup contribué à assurer une certaine responsabilisation et à en finir avec l'impunité, mais on pourrait faire plus encore pour répondre à l'impression ressentie de sélectivité et veiller à ce que le système de justice pénale internationale s'étende aux quatre coins de la planète.

54. Il est désormais bien établi, en droit international comme dans la pratique, que la souveraineté ne confère pas l'impunité à ceux qui organisent, encouragent ou commettent des crimes contre lesquels les populations devraient être protégées. Au paragraphe 138 du Document final, les États affirment qu'il incombe à chacun d'eux de prévenir l'incitation à commettre les quatre types de crimes et violations considérés. Lorsqu'un État manque manifestement à son obligation, la communauté internationale devrait la lui rappeler et l'aviser que de tels actes pourraient être passibles de la Cour pénale internationale au titre du Statut de Rome. Mais comme on l'a vu plus haut, dans les cas où des violences de cette ampleur sont sur le point d'éclater ou touchent des populations, ce message a plus de chance d'être entendu et d'être persuasif s'il est transmis en personne que s'il est émis de loin. Jusqu'à une date récente, cependant, la pratique à l'ONU et dans de nombreuses capitales a trop souvent été d'ignorer ou de minimiser les signes avant-coureurs d'atrocités massives. La communauté internationale n'a pas pris garde quand les Khmers rouges prônaient un Cambodge socialement et ethniquement homogène doté d'« un système social propre »¹⁰ et que leur radio

¹⁰ Voir le rapport du Groupe d'experts pour le Cambodge (A/53/850-S/1999/231), par. 16.

engageait ses auditeurs à « purifier » les « masses populaires du Cambodge »¹¹. Elle n'a pas non plus répondu vigoureusement aux émissions radiophoniques et à la rhétorique enflammées propageant des préjugés ethniques dans les Balkans au début des années 90 ou au Rwanda en 1993-1994 dans les mois qui ont précédé le génocide. Malgré plusieurs rapports établis au cours de ces mois critiques par la MINUAR et le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires sur les programmes incendiaires de la Radio Mille Collines, la communauté internationale n'a pas cherché à brouiller ces émissions qui semaient la haine et annonçaient des lendemains tragiques¹².

55. Il y a toutefois des raisons de penser que l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres ont tiré, dans la douleur mais de façon durable, la leçon de ces catastrophes. S'ils n'ont toujours pas mis au point les outils nécessaires ou manifesté la volonté de répondre efficacement et avec constance à tous les cas d'urgence relevant de la responsabilité de protéger, comme les événements tragiques survenus au Darfour, en République démocratique du Congo et en Somalie nous le rappellent, il y a moins de chances aujourd'hui qu'au siècle dernier que la communauté internationale détourne son attention des crimes et violations contre lesquels les populations devraient être protégées ou de l'incitation à commettre de tels crimes ou violations. Ainsi, en novembre 2004, le Conseiller spécial des Nations Unies pour la prévention du génocide de l'époque, Juan Méndez, a rappelé aux autorités de la Côte d'Ivoire où des propos xénophobes et haineux avaient exacerbé les tensions et suscité de nouvelles violences, qu'elles pourraient être tenues responsables des conséquences. Les messages insultants ont cessé peu après¹³. De même, au moment des violences qui se sont produites début 2008 au Kenya suite aux élections, j'ai exhorté les dirigeants de tous bords, comme l'a fait aussi mon Conseiller spécial pour la prévention du génocide, Francis Deng, à lancer un appel public demandant qu'il soit mis fin aux violences et aux déclarations incitant à la violence, en leur faisant observer qu'il pourrait être demandé aux dirigeants politiques et chefs de communautés de rendre compte des violations du droit international commises à leur instigation. Au cœur de la crise, alors que les tensions étaient extrêmement vives, les émissions en direct ont été interdites, et l'ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan, qui faisait office de médiateur, a averti les parlementaires kenyans que « l'on ne saurait tolérer que les auteurs d'actes de violence agissent en toute impunité ». Il faudrait rappeler à tous les dirigeants où qu'ils se trouvent que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale condamne l'incitation à la haine raciale. En raison du caractère éminemment public et explicite de l'incitation, il devrait être relativement facile de trouver et de rallier des soutiens à l'échelon international pour appuyer les efforts tendant à la décourager. De plus, là où l'ONU est présente aux fins du maintien de la paix ou dispose des moyens nécessaires pour le faire depuis un pays étranger plus ou moins proche, elle peut riposter à ces messages par ses propres

¹¹ BBC, *Summary of World Broadcasts*, FE/5813/A3/2, 15 mai 1978.

¹² Voir rapport du Secrétaire général sur la situation au Rwanda (S/1994/640, par. 11); rapport de la Commission indépendante d'enquête (S/1999/1257, pièce jointe, annexe I); et le rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (E/CN.4/1994/7/Add.1).

¹³ Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, 15 novembre 2004, peut être consultée à l'adresse <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12527&Cr=ivoire&Cr1=>

émissions et par le truchement de ses propres services de l'information (voir S/1999/1257, pièce jointe, sect. III.6).

56. Parler n'est pas un but en soi. Il ne faudrait pas hésiter à demander l'autorisation de prendre des mesures plus musclées si la diplomatie discrète servait de tactique dilatoire alors qu'une réaction plus rapide et plus directe permettrait de sauver des vies et de rétablir l'ordre. Le paragraphe 139 reflète une dure réalité, à savoir qu'une stratégie permettant de s'acquitter de la responsabilité de protéger serait incomplète s'il n'était pas possible de prendre des mesures de coercition collectives, y compris des sanctions ou des mesures militaires de coercition dans les cas extrêmes. Lorsqu'un État refuse d'accepter une aide internationale aux fins de prévention et de protection, commet des crimes et des violations particulièrement choquants contre lesquels les populations devraient être protégées et ne répond pas à des mesures moins coercitives, il met en fait la communauté internationale au défi d'assumer les responsabilités qui lui incombent en propre, conformément au paragraphe 139 du Document final. L'adoption de ces mesures collectives pourrait être autorisée par le Conseil de sécurité au titre des Articles 41 ou 42 de la Charte, par l'Assemblée générale au titre de la procédure d'« Union pour le maintien de la paix » (voir par. 63 ci-dessous) ou encore par le biais d'accords régionaux ou sous-régionaux au titre de l'Article 53 avec le consentement préalable du Conseil de sécurité.

57. Les sanctions diplomatiques – pour autant que les États Membres les appliquent sans réserve et de façon cohérente – offrent à la communauté internationale un autre moyen d'insister sur l'idée qu'il est inacceptable, au XXI^e siècle, qu'un État Membre de l'Organisation des Nations Unies commette des crimes et des violations contre lesquels les populations devraient être protégées. Pour le moins, les dirigeants responsables de telles atrocités ne devraient pas être reçus par leurs pairs. Ni leur pays ni eux-mêmes ne devraient pouvoir être élus à des postes de direction dans les organes sous-régionaux, régionaux ou mondiaux. Le Conseil de sécurité devrait aussi envisager des sanctions ciblées, en matière par exemple de déplacements, de transferts financiers, de produits de luxe et d'armements au cas par cas et en coopération avec les organisations régionales compétentes selon les besoins au titre des Articles 41 et 53 de la Charte des Nations Unies et en application du paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 (et, s'agissant de la violence sexuelle, conformément à la résolution 1820 (2008) du Conseil). L'Assemblée générale peut elle aussi envisager de telles mesures au titre de la résolution 377 (V) intitulée « Union pour le maintien de la paix », encore que, dans ce cas, ces mesures ne seraient pas d'application obligatoire. Bien que des sanctions puissent ne pas suffire à mettre fin aux violations commises par un régime autoritaire, pour peu qu'elles soient appliquées suffisamment tôt, elles peuvent traduire l'engagement de la communauté internationale à faire face à ses responsabilités collectives au titre du paragraphe 139 du Document final et servir d'avertissement signalant que des mesures plus sévères pourraient être prises si les violences à l'encontre d'une population persistaient.

58. Il faudrait prêter particulièrement attention à la nécessité de freiner les mouvements d'armes ou de matériel policier dont il pourrait être fait un usage inapproprié par des régimes répressifs qui, de toute évidence, ne s'acquittent pas des principales responsabilités qui leur incombent au titre du paragraphe 138 du Document final ou dans des situations où un conflit en cours menace de

dégénérer en une vague de crimes et de violations, commis massivement par l'une ou l'autre partie. L'Assemblée générale a demandé à l'occasion l'imposition d'un embargo sur les armes, mais seul le Conseil de sécurité est habilité à rendre un embargo obligatoire. Aux termes de l'Article 53 de la Charte, des mesures coercitives peuvent être entreprises en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux avec l'autorisation du Conseil de sécurité. Mais dans la pratique, il est arrivé que des organismes régionaux ou sous-régionaux ou des groupes ad hoc d'États Membres adoptent de telles mesures sans l'autorisation formelle préalable du Conseil.

59. Naturellement les États et les organisations intergouvernementales sont loin d'être les seuls acteurs influents dans les situations relevant de la responsabilité de protéger comme on l'a souligné à propos des premier et deuxième piliers dans les sections II et III ci-dessus. Le présent rapport n'ignore pas la multiplicité des rôles joués par la société civile, au plan interne ou transnational, en matière de sensibilisation et de mobilisation, d'alerte rapide, de suivi, de recherche, de formation et d'éducation et la reconnaît aisément dans différentes sections. En revanche, peu d'attention a été consacrée à la part prise par les individus, les associations, les groupes de femmes et le secteur privé dans la réaction de la communauté internationale aux crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger. Comme l'Organisation des Nations Unies elle-même, la société civile internationale a tiré des enseignements de la réaction publique aux génocides commis au Cambodge et au Rwanda, réaction relativement discrète, lente et éparpillée. Les campagnes transnationales massives, bien organisées et à forte visibilité contre la violence au Darfour ont fait la preuve du pouvoir comme des limites de tels mouvements. Elles ont montré à quel point l'opinion publique avait le souci de mettre fin à la violence dont souffrait la population du Darfour en proie aux pires difficultés, tout en révélant au grand jour l'insuffisance de nos moyens d'action et le caractère éphémère de la volonté politique de les mettre en œuvre. À plus long terme toutefois, comme on l'a noté plus haut, les personnes qui commettraient les types de crimes et de violations considérés devraient penser aux dommages durables et de grande ampleur que de telles atrocités entraînent pour la société et sa capacité à se rétablir. Les investissements étrangers directs, les échanges culturels et le tourisme peuvent en subir les conséquences pendant des dizaines d'années car le préjudice causé par un comportement aussi inacceptable à la réputation d'un pays est énorme et de plus en plus lourd. Même si le Conseil de sécurité n'impose pas d'embargo, il y a de fortes chances qu'individuellement les investisseurs publics et privés s'en chargent, encouragés par les réseaux d'ONG de sensibilisation et de mobilisation. Or un pays qui ne s'engage pas ostensiblement et durablement sur la voie du changement peut avoir beaucoup plus de mal à faire lever ce type d'embargos financiers et commerciaux.

60. Comme on l'a signalé plus haut à maintes reprises, les mesures de prévention et de protection envisageables en matière de responsabilité de protéger souffrent toutes de carences graves aux niveaux des capacités, de l'imagination et de la volonté. C'est essentiellement dans le domaine de la réponse résolue à apporter en temps voulu aux violations et aux crimes les plus flagrants relevant de la responsabilité de protéger que ces carences sont le plus prononcées ou le plus préjudiciables. La faiblesse des moyens et le manque de volonté – y compris dans bien des capitales qui se targuent de vouloir mettre en œuvre la responsabilité de protéger – se renforcent mutuellement dans un cercle particulièrement vicieux

d'hésitations et d'accusations alors que sont commises des atrocités. Malheureusement, face à l'incapacité flagrante de la communauté internationale d'endiguer la violence et les déplacements massifs au Darfour comme en République démocratique du Congo et en Somalie, l'opinion publique a perdu confiance dans l'Organisation et dans notre attachement collectif aux principes qui vont de pair avec la responsabilité de protéger. Je suis sincèrement convaincu que nous pouvons faire mieux à l'avenir et que nous réussirons dans notre entreprise sans sortir du cadre de la Charte des Nations Unies et des paragraphes 138 et 139 du Document final de 2005.

61. Il incombe au tout premier chef à chaque État d'assumer à chaque instant ses obligations en matière de responsabilité de protéger, mais si de toute évidence il manque à ses obligations, le Secrétaire général porte la responsabilité particulière de veiller à ce que la communauté internationale réponde « de manière résolue et en temps voulu » comme le demande le paragraphe 139. Pour ma part, je reconnais que, comme le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies l'indique dans un contexte similaire, le Secrétaire général est tenu de rapporter au Conseil de sécurité – et en l'occurrence à l'Assemblée générale également – ce qu'il doit savoir et non ce qu'il veut entendre. Le Secrétaire général doit être le porte-parole des personnes vulnérables et menacées lorsque les autorités de leur pays les persécutent au lieu de les protéger ou ne sont plus en mesure de les défendre contre des groupes armés qui se livrent au pillage. Au sein du Conseil de sécurité, les cinq membres permanents assument une responsabilité particulière en raison des privilèges que comporte leur statut et du droit de veto qu'ils se sont vu accorder par la Charte. Je les exhorte à s'abstenir d'user ou de menacer d'user de ce droit dans des situations où manifestement il y a eu manquement aux obligations liées à la responsabilité de protéger, comme le prévoit le paragraphe 139 du Document final, et à faire un effort de compréhension mutuelle à cet effet. D'un bout de la planète à l'autre, les attitudes ont considérablement évolué depuis les événements du Cambodge, du Rwanda ou de Srebrenica, de sorte que les conséquences politiques, au plan interne comme au plan international, pour quiconque donnerait l'impression d'entraver une réaction internationale digne de ce nom à un génocide ou à tout autre crime spectaculaire relevant de la responsabilité de protéger, seraient beaucoup plus lourdes. Tous les États Membres et non pas seulement les 15 membres du Conseil de sécurité, devraient avoir pleinement conscience à la fois des attentes de l'opinion publique et de leurs responsabilités partagées. Si l'Assemblée générale doit jouer un rôle majeur dans la réaction de l'ONU face à de telles situations, ce sont alors les 192 États Membres qui devraient partager la responsabilité d'en faire un instrument efficace de promotion des principes liés à la responsabilité de protéger, exprimés si clairement aux paragraphes 138 et 139 du Document final.

62. Comme on l'a noté plus haut, la crédibilité, l'autorité et par conséquent l'efficacité de l'Organisation dans la promotion des principes liés à la responsabilité de protéger sont en grande partie fonction de la constance avec laquelle ces principes sont appliqués. Cela vaut tout particulièrement lorsqu'il est fait usage de la force militaire pour les faire respecter. À cet égard, les États Membres voudront peut-être examiner les principes, les règles et la philosophie qui devraient guider le recours à des mesures coercitives dans des situations extrêmes relevant de la responsabilité de protéger. Il en a été question dans le

rapport de 2001 de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté et dans le rapport de 2005 de mon prédécesseur, Kofi Annan, intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* (voir A/59/2005, par. 126).

63. L'Assemblée générale a un rôle important à jouer, même au titre de ce troisième pilier. Ses fonctions en matière de paix et de sécurité font l'objet des Articles 11, 12, 14 et 15 de la Charte. L'Article 24 de la Charte confère au Conseil de sécurité la responsabilité « principale » et non totale du maintien de la paix et de la sécurité; or, dans certains cas, la commission de crimes relevant de la responsabilité de protéger peut ne pas être réputée menacer la paix et la sécurité internationales. De plus, selon la procédure d'« Union pour le maintien de la paix », l'Assemblée peut se préoccuper des questions de paix et de sécurité internationales lorsque le Conseil n'exerce pas sa responsabilité en la matière faute d'unanimité entre ses cinq membres permanents. Même en pareil cas, cependant, les décisions de l'Assemblée n'ont pas force obligatoire pour les parties.

64. Malgré des années d'étude et de débat public, l'ONU est encore loin d'avoir mis au point le type de capacité d'intervention militaire rapide indispensable pour faire face aux crimes atroces à évolution rapide visés au paragraphe 139 du Document final. J'apprécie les efforts déployés par un certain nombre d'États Membres pour envisager les différents éléments d'une telle capacité, tels que doctrine, formation, questions de commandement et de conduite des opérations. Cela dit, il faut faire encore beaucoup plus pour internationaliser une telle entreprise et l'inscrire dans le cadre plus large de la recherche des meilleurs moyens de protéger les populations civiles. Le fait que cette dernière question demeure à l'examen par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale est tout à fait opportun à cet égard.

65. Il faut aussi mettre au point des modes de collaboration plus efficaces entre l'ONU et les accords et organismes régionaux et sous-régionaux. Ceux-ci doivent envisager de partager leurs moyens d'action et pas seulement de les renforcer comme c'est actuellement le cas en matière d'appui à la médiation. Le programme décennal de renforcement des capacités qui associe l'Union africaine à l'ONU est particulièrement intéressant à cet égard. Il nous faut redoubler d'efforts pour en assurer le succès et veiller à ce que la Force africaine d'intervention tire pleinement parti de son potentiel. La collaboration aux échelons mondial et régional est une composante clef de la stratégie visant à permettre à la communauté internationale de s'acquitter concrètement de sa responsabilité de protéger, y compris de mettre en place le dispositif d'alerte rapide visé au paragraphe 138 du Document final. Elle mérite que nous la soutenions pleinement, sans la moindre réserve.

66. En résumé, en concevant puis en mettant en œuvre une stratégie de réaction qui aille dans le sens de l'appel lancé au paragraphe 139 du Document final pour que soit menée « en temps voulu une action collective résolue », et respecte les dispositions de la Charte, y compris ses buts et ses principes, la communauté des Nations Unies va empêcher des États ou des groupes d'États de prétendre qu'ils ont besoin d'agir unilatéralement ou en dehors des circuits, des règles et des procédures des Nations Unies pour réagir à des situations d'urgence relevant de la responsabilité de protéger. Plus un tel système de réaction, reposant sur l'ONU, fonctionnera de façon régulière, équitable et fiable, plus l'opinion aura confiance

dans la capacité de l'ONU d'offrir une solution de rechange multilatérale crédible. Ce système ne manquera pas d'exercer en même temps un effet dissuasif sur d'éventuels auteurs de crimes et violations du type considéré.

V. Perspectives d'avenir

67. Le présent rapport n'aura certainement pas le dernier mot sur les moyens de traduire la responsabilité de protéger dans la pratique. Mais il représente le premier pas vers la transformation des engagements dignes de foi et durables pris dans le Document final du Sommet mondial de 2005 en une doctrine, des orientations et surtout des actes. Il cherche à raccourcir le chemin à parcourir entre les promesses et leur réalisation vu l'énorme coût humain qu'entraîneraient des retards ou des tergiversations. Les orientations esquissées ci-dessus visent à permettre à la communauté internationale de tirer pleinement parti du potentiel que représente la responsabilité de protéger sans s'écarter des principes, des buts et des dispositions de la Charte des Nations Unies ni des paragraphes 138 et 139 du Document final adoptés à l'unanimité au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Si les États Membres y donnent suite, les dispositions contenues dans ces documents permettront de réaliser les aspirations associées à la responsabilité de protéger de sorte que les plus enthousiastes n'aient pas besoin de chercher à sortir des règles et des principes convenus. En fait, il serait contreproductif, voire destructeur, d'essayer de revenir sur les négociations qui ont abouti aux dispositions adoptées lors du Sommet mondial. Ces dispositions sont remarquables et ne peuvent que servir le but ultime de la responsabilité de protéger qui est de sauver des vies en empêchant les pires violations des droits de l'homme, commises à grande échelle, tout en renforçant la Charte dans ses dispositions et dans son esprit ainsi que les principes fondamentaux d'une souveraineté responsable.

68. Le présent rapport esquisse les grands axes de la responsabilité de prévenir et de protéger qui incombent aux États Membres, à l'ONU, aux organisations régionales et sous-régionales et à nos partenaires de la société civile. Il insiste sur la nécessité d'une approche intersectorielle et du partage du fardeau dans un effort collectif tendant à en finir une fois pour toutes avec les atrocités massives que sont le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Il n'offre aucune solution miracle mais se félicite de la communauté de vues exprimée, des assises solides sur lesquelles la responsabilité de protéger repose en droit international et des tendances encourageantes, qui se sont fait jour au cours des 15 dernières années, à une diminution globale de ce type de tragédie. Bien qu'en dernière analyse ce soient la politique et le comportement des États qui détermineront si ces tendances positives se maintiendront, l'ONU ne manquera pas de les soutenir. L'ONU et tout son réseau d'institutions, de fonds et de programmes ont mis en place des ressources, des activités et des opérations sur le terrain qui d'ores et déjà apportent une contribution non négligeable à la lutte contre ces fléaux dont l'homme porte la responsabilité. Ils pourraient agir plus efficacement encore si les buts poursuivis avec la responsabilité de protéger, notamment les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays, s'inscrivaient parmi leurs priorités, que ce soit dans le domaine des droits de l'homme, des affaires humanitaires, du maintien de la paix, du renforcement de la paix, des affaires politiques ou du développement. Dans chacun de ces domaines d'activité, l'ONU a beaucoup à apporter à l'effort collectif. C'est pourquoi le présent rapport insiste sur

l'élaboration d'une stratégie commune au lieu de proposer de nouveaux programmes onéreux ou des approches radicalement nouvelles.

69. Il faudra cependant pour réunir les éléments de cette stratégie commune une direction déterminée et ouverte sur l'avenir ainsi qu'un renouvellement de l'engagement politique. Il y a longtemps que je suis attaché à cet objectif et je continuerai de plaider cette cause avec conviction au sein du Secrétariat, auprès des États Membres et dans les réunions publiques. L'élimination des atrocités commises à grande échelle restera l'un des grands objectifs de mon mandat de Secrétaire général. Lorsqu'ils se sont exprimés au plus haut niveau au Sommet mondial de 2005, les États Membres se sont engagés à accomplir leur part. Cet engagement universel a été réaffirmé par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Il appartient désormais à l'Assemblée, en sa qualité de première instance politique universelle d'initier le processus politique d'examen de la stratégie globale exposée dans le présent rapport et ensuite d'examiner les modestes propositions que je soumettrai ultérieurement en 2009 pour consolider le dispositif d'alerte rapide de l'ONU, comme le demande le paragraphe 138 du Document final en renforçant le bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide.

70. Il faudra aussi réaffirmer les rôles complémentaires et synergiques de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité dans l'exécution de cette mission urgente. Manifestement, l'une et l'autre ont des responsabilités critiques à cet égard, au titre des Chapitres IV à VIII de la Charte. D'autres organes intergouvernementaux comme le Conseil des droits de l'homme, la Commission de consolidation de la paix et le Conseil économique et social peuvent aussi remplir des fonctions importantes dans l'exécution des tâches décrites aux paragraphes 138 et 139 du Document final. Dans chaque cas, le rôle des organes intergouvernementaux et les relations qu'ils entretiennent devraient être guidés par les principes, les buts et les dispositions de la Charte.

71. J'aimerais exhorter l'Assemblée générale à faire le premier pas en examinant attentivement la stratégie de mise en œuvre de la responsabilité de protéger décrite dans le présent rapport. À cet effet, j'ai demandé à mon Conseiller spécial pour ces questions, Edward Luck, en concertation étroite avec le Conseiller spécial pour la prévention du génocide, Francis Deng, de poursuivre les consultations avec les États Membres et le Président de l'Assemblée générale sur les meilleurs moyens de procéder. Je prendrai moi aussi une part active dans ce processus. Une possibilité serait que l'Assemblée débattenne de ces propositions au début de 2009. Attendu que les chefs d'État et de gouvernement réunis en 2005 ont affirmé à l'unanimité la responsabilité de protéger, l'Assemblée générale devrait, à mon avis, s'interroger sur les meilleurs moyens pour l'ONU de faire en sorte que les engagements pris soient remplis. Après avoir affirmé cette décision, l'Assemblée pourrait aussi :

- a) Recevoir favorablement le présent rapport ou en prendre note;
- b) Définir ce qu'elle entend par « poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations » comme elle y est invitée au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005;
- c) Chercher des moyens de définir et de développer des partenariats entre les États et la communauté internationale au titre du deuxième pilier « Assistance internationale et renforcement des capacités »;

d) Se demander si elle doit effectuer un examen périodique des actions menées par les États Membres pour s'acquitter de leur responsabilité de protéger et, dans l'affirmative, comment elle doit procéder;

e) Déterminer les meilleurs moyens d'exercer un contrôle sur les efforts déployés par le Secrétariat pour s'acquitter de sa responsabilité en la matière.

Sur ce dernier point, le contrôle de l'Assemblée sur l'application de la stratégie mise au point pourrait s'organiser de différentes manières, selon les préférences des États Membres. Ainsi, le Secrétaire général pourrait soumettre, au cours des prochaines années, un rapport annuel ou biennal sur les mesures prises pour que la responsabilité de protéger ne reste pas lettre morte, vu les dimensions programmatiques et normatives de la question.

72. Je compte sur un dialogue constructif et interactif avec les États Membres sur mes propositions car la responsabilité de protéger – et désormais de tenir les promesses – est une idée dont l'heure est venue. L'enthousiasme avec lequel l'opinion publique et des groupes de la société civile ont fait leur cette responsabilité aux quatre coins de la planète en est l'illustration. En 2005, nos dirigeants nous ont chargés d'une tâche critique et simple à la fois : donner vie à leurs engagements et permettre aux peuples, où qu'ils se trouvent – « Nous, peuples des Nations Unies » –, de voir leurs aspirations à un monde plus sûr devenir réalité. Cette mission devrait nous unir et non nous diviser car les objectifs ultimes ne souffrent aucune dissension. Je me réjouis à la perspective de collaborer avec les États Membres à cette entreprise commune.

Annexe

Alerte rapide et évaluation

1. Vu leur ampleur et leur gravité, le meilleur moyen de saisir et de repérer les préparatifs des crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger, l'incitation à commettre de tels crimes et violations et leur commission consiste à se placer sous des angles différents. Il faut bien évidemment se placer sous l'angle des droits de l'homme et de l'humanitaire, mais sans négliger les perspectives politiques, la sécurité, la situation économique et sociale et le développement pour comprendre à la fois la récurrence d'événements susceptibles d'aboutir à des atteintes aussi massives à la dignité humaine et les enrayer. À cet égard, on peut aussi se placer sous l'angle de la responsabilité de protéger pour définir un cadre intégré qui permette de relier entre eux les différents volets d'une mobilisation générale des Nations Unies face à ce type de situations et d'évaluer le cours probable des choses. Cela suppose de se servir des informations recueillies et des enseignements tirés par les institutions des Nations Unies sans reproduire les activités et programmes en cours. En résumé, les principes associés à la responsabilité de protéger doivent être intégrés et incorporés dans les travaux en cours de l'Organisation. Qu'il s'agisse de la responsabilité de protéger ou des autres missions de l'Organisation, le travail d'équipe et la collaboration devraient s'inscrire dans les directives générales à suivre et ne pas rester de l'ordre du rêve.

2. L'information en soi fait rarement défaut. Tant au Rwanda qu'à Srebrenica, l'ONU avait des forces de maintien de la paix et d'autres personnels sur le terrain comme cela a été le cas dans d'autres endroits où des atrocités, contre lesquelles les populations auraient dû être protégées, se sont produites. Au fil du temps, l'ONU est devenue de plus en plus présente sur le terrain, toutes sortes de personnels chargés des droits de l'homme, des affaires humanitaires, du développement, des affaires politiques, du maintien de la paix et du renforcement de la paix collaborant avec le personnel local, des partenaires régionaux et sous-régionaux et des groupes de la société civile dans des pays fragiles ou ravagés par la guerre. Pour étudier les options politiques dans des situations aussi variées et délicates, il peut être très utile de faire appel aux connaissances et points de vue des institutions locales. En effet, les décisions de l'ONU ne peuvent que bénéficier de l'apport des organisations régionales et sous-régionales. La circulation de l'information, des idées et des opinions dans les deux sens, entre l'ONU et ses partenaires régionaux et sous-régionaux, sur tout ce qui touche à la responsabilité de protéger, en particulier sur les questions d'alerte rapide et de réaction résolue en temps voulu, doit être facilitée et régularisée.

3. Les sources d'information indépendantes ne manquent pas. Il peut s'agir aussi bien de groupes de la société civile du pays même que de pays étrangers encore que les premiers tendent à attirer trop peu l'attention des décideurs internationaux. Les organisations locales de femmes comptent parmi les groupes sur le terrain capables de fournir en temps opportun des informations sensibles sur des situations de conflit en cours. Au niveau mondial, un certain nombre de groupes de suivi des droits de l'homme et des affaires humanitaires disposent de réseaux, de méthodologies et de voies de communication bien au point. Ce sont souvent eux les premiers à tirer la sonnette d'alarme dès que se déclenchent des atrocités. Ce type d'information indépendante, qu'elle émane de sources locales ou transnationales, peut aider à repérer des situations qui méritent une attention accrue de l'ONU, ou corroborer et

compléter des informations reçues par les voies officielles. Mais l'ONU préfère ne pas agir uniquement sur la base d'informations reçues de sources indépendantes. La prise de décisions raisonnables dépend davantage de la qualité et de la fiabilité de l'information que de sa quantité.

4. Pour relever le défi lancé par la responsabilité de protéger, et répondre à l'appel lancé au paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial de 2005, tendant à la mise en place d'un dispositif d'alerte rapide, l'ONU n'a pas besoin de créer de nouveaux réseaux de suivi et de collecte d'informations sur le terrain qui pourraient faire double emploi avec les arrangements existants. De façon générale, les différentes voies de communication de l'ONU se sont sensiblement améliorées ces dernières années. C'est pourquoi, au lieu de créer des voies de communication qui seraient consacrées exclusivement aux crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger, je demanderai aux services opérationnels, programmes, institutions et réseaux interinstitutions compétents d'incorporer les considérations et perspectives allant de pair avec la responsabilité de protéger dans leurs activités en cours et leurs procédures de communication dans la mesure où leur mandat le leur permet. Il y aurait à cela deux avantages. Premièrement, ajouter l'angle de la responsabilité de protéger aux angles de travail actuels permettrait à l'ONU d'anticiper les situations qui risquent d'entraîner la commission des crimes et violations considérés en améliorant sa capacité à repérer les événements précurseurs, reconnaître les scénarios, partager et évaluer les informations pertinentes et réagir en conséquence. De mauvaises questions attirent de mauvaises réponses. Deuxièmement, cette harmonisation des perspectives jouerait en faveur d'une plus grande cohérence à l'échelle du système en encourageant le dialogue sur une base plus régulière, le partage de l'information et une analyse commune entre des programmes et institutions disparates.

5. L'amélioration de la communication ne saurait en soi garantir l'adoption de décisions raisonnables et encore moins la volonté politique de prendre en temps voulu des mesures résolues pour exécuter les décisions prises, comme les chefs d'État et de gouvernement s'y sont engagés au paragraphe 139 du Document final. L'information est une condition nécessaire mais certainement pas suffisante pour arrêter une réaction collective efficace. La façon d'apprécier l'information disponible est très importante dans les situations où la responsabilité de protéger est en jeu vu les types de comportement, les faits et l'intention en cause dans les quatre types de crimes et violations considérés. De même, comme la réaction de l'ONU pourrait faire appel à différents moyens d'action envisagés aux Chapitres VI, VII ou VIII de la Charte et que cette combinaison de moyens devrait être revue et ajustée aux événements au fur et à mesure qu'ils évoluent sur le terrain, la participation au processus de prise de décisions devrait être assez large, sans exclusive et souple tant au Secrétariat qu'au niveau intergouvernemental. Au sein du Secrétariat, pour assurer la cohérence des orientations prises à l'échelle du système et une réaction rapide et souple, en fonction des besoins propres à chaque situation, un mécanisme interinstitutions et interservices sera chargé d'examiner les options politiques qui me seront présentées et qui seront, par mon intermédiaire, soumises aux organes intergouvernementaux compétents.

6. Dans un souci d'efficacité et d'utilisation optimale des ressources, le Conseiller spécial pour la prévention du génocide et le Conseiller spécial auprès du Secrétaire général, qui ont entre autres fonctions la responsabilité de protéger, se sont vu confier des mandats distincts mais très proches l'un de l'autre. En 2004,

dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité, le Secrétaire général de l'époque, Kofi Annan, énumérait les responsabilités du Conseiller spécial pour la prévention du génocide comme suit (S/2004/567, annexe) :

- a) Recueillir toutes les informations, notamment au sein du système des Nations Unies, concernant les violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire, fondées sur l'origine ethnique et la race et qui, si rien n'est fait pour les prévenir ou les faire cesser, comportent un risque de génocide;
- b) Faire office de mécanisme d'alerte rapide pour le Secrétaire général, et par son intermédiaire, pour le Conseil de sécurité, en portant à leur attention toute situation présentant un risque de génocide;
- c) Formuler des recommandations au Conseil de sécurité, par l'intermédiaire du Secrétaire général, sur les mesures visant à prévenir ou à faire cesser tout génocide;
- d) Assurer les relations avec le système des Nations Unies sur les activités de prévention des génocides et s'efforcer d'améliorer la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'analyser et de gérer toute information relative à des crimes de génocide ou infractions connexes.

7. J'ai demandé au Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de définir, en consultation étroite avec le Conseiller spécial pour la prévention du génocide, les dimensions conceptuelles, institutionnelles et politiques de l'exécution de la responsabilité de protéger, conformément aux dispositions convenues aux paragraphes 138 et 139 du Document final, notamment en assumant le rôle de chef de file dans l'élaboration du présent rapport. Le Document final affirmait la relation étroite entre ces questions non seulement en faisant du génocide le premier des quatre crimes et violations relevant de la responsabilité de protéger mais aussi en exprimant au paragraphe 140 le soutien sans réserve des États Membres à la mission du Conseiller spécial pour la prévention du génocide en vertu des dispositions relatives à la responsabilité de protéger. Dans ma lettre datée du 31 août 2007 adressée au Président du Conseil de sécurité (S/2007/721), j'ai noté que « pour plus d'efficacité et compte tenu de la complémentarité de leurs responsabilités, [les deux Conseillers spéciaux] occuperont un bureau commun et partageront le même personnel d'appui ». Le bureau commun préservera et améliorera les arrangements existants, y compris en matière de renforcement des capacités, de collecte et d'analyse des informations provenant du terrain, tout en les complétant en termes de sensibilisation et de mobilisation, d'évaluation intersectorielle, de politique commune et d'enseignements tirés de concert sur la façon d'anticiper et de prévenir les crises et d'y répondre, toutes fonctions qui ne sont pas prévues en l'état actuel des choses. Des propositions concernant le petit bureau commun qui sera dirigé par le Conseiller spécial pour la prévention du génocide seront soumises à l'Assemblée générale une fois qu'elle aura eu la possibilité d'examiner les grandes questions de politique traitées dans le présent rapport.